

Implementeringsledelse

Ledelse af den dobbelte gymnasiereforms implementering

Peter Henrik Raae

*Institut for Filosofi, Pædagogik og Religionsstudier,
Syddansk Universitet*

Gymnasiepædagogik
Nr. 85. 2011

GYMNASIEPÆDAGOGIK

Nr. 85

November, 2011

Serieredaktør: Erik Damberg (IFPR)

Tel: (+45) 65 50 31 30

Fax: (+45) 65 20 28 30

E-mail: erik.damberg@ifpr.sdu.dk

Udgivet af

Institut for Filosofi, Pædagogik og Religionsstudier

Syddansk Universitet

Campusvej 55

5230 Odense M

© Peter Henrik Raae

Tryk: Print & Sign, Syddansk Universitet

Sats og layout: DTP-Funktionen, Syddansk Universitet

Omslagslayout: Eric Mourier

Oplag: 600

ISSN: 1399-6096

ISBN: 978-87-7938-092-9

Indhold

Indledning.....	7
Kapitel 1. Fra AT til SR	11
Den dobbelte reform som eksemplarisk udtryk.....	12
Fra AT til SR – implementeringen af den dobbelte reform.....	14
Konstruktion	15
Implementering	17
Realisering.....	19
Implementeringsforløbet som case.....	21
Kapitel 2. Institutioner og forandring.	
Den teoretiske ramme	25
Organisationsinstitutionel teori	26
Diskursiv institutionel teori.....	27
Historisk institutionel teori.....	28
Institution og institutionalisering	29
Institutioners transformation	31
Reformering, institutionalisering og legitimitet	36
Organisation og institution som perspektiver	39
Implementeringsanalyse og institutionel teori.....	42
Kapitel 3. Reform og implementering	45
Reform, implementering og forandring	45

Policy som produkt og proces	46
Policy og magt	47
Policyprocessers retning.....	51
Typen af policyimplementering og konflikter og flertydighed	53
Reformprocessen – fra policy til praksis.....	57
Erfaringer fra implementering	63
Transnationale strømninger i uddannelsespolicy	66
Humankapital og uddannelse.....	67
Demokrati og social retfærdighed	68
Markeds- og accountabilitydiskursen.....	70
De transnationale strømninger og paradokser	72
Ledelse af reformgenereret forandring	76
Organisatoriske strukturdilemmaer	77
Reformer, strukturdilemmaer og ledelse	80

Kapitel 4. Bolden kastes: Den dobbelte reform af

gymnasiet og ny uddannelsespolicy	87
Gymnasireformen fra 2005	88
Udviklingsprogrammet og Bedre uddannelser	89
Lovforslaget til gymnasireformen	93
Selvejereformen	99
Valgfrihed og strukturreform	100
Taxameterstyring.....	102
Styring ved 'selvangivelse' og sanktion.....	103
Den dobbelte reform – decentralisering og centralisering.....	103
Nye og gamle institutioner – gymnasiet i omgivelser præget af institutionelle aflejringer.....	104
Organisationsopfattelse og lærer/lederroller i implementeringen af den dobbelte reform	109
Den dobbelte reform mellem flertydighed og konflikt ...	114
Den dobbelte reform, dens teknologi og flertydighed.....	114
2005-reformens konstruktion – mellem formulering og implementering.	116

Symbolsk implementering? og ledelse	123
Gymnasiet og de transnationale diskurser i uddannelsespolicy	126
Transnationale diskursers tre-hed og implementeringskrydspresset	129
De transnationale uddannelsesdiskurser, den dobbelte reform og den forandrede nationale uddannelsesinteresse: Konkurrencestaten	130
Konkurrencestat som nyt omverdensvilkår for ledelse af implementering	133
Kapitel 5. Bolden gribes.	
Ledelsesperspektiver empirisk	139
Et par bemærkninger om metode	139
Generelle forandringstræk	142
Mod SR-gymnasiet	142
Centralisering som forudsætning for koordinering	143
Organisatoriske elementer under forandring	144
Specifikke træk: To måder at gribe bolden	145
Implementering og den rebureaukratiserede struktur	145
Implementering og 'ledelse via midten'	153
Implementering som mål eller som anledning?	162
Kapitel 6. Ledelse af implementering	167
Ledelse mellem management og leadership	167
Transaktions- og transformationsorienteret ledelse	171
Transaktions- og transformationsledelse som perspektiver på implementeringsledelse	175
'Implementering som mål' og transaktionsledelse	177
'Implementering som anledning' og transformationsledelse	178
Transaktionsledelse og transformationsledelse som konkurrerende ledelsesperspektiver	180

Transaktionsperspektiv på transformationsorienteret implementeringsledelse ...	180
Transformationsperspektivet på transaktionsorienteret implementeringsledelse	183
Management og leadership, transaktionsledelse eller transformationsledelse	186
Litteratur	191

Indledning

Dette studium beskæftiger sig med ledelse af en særlig type offentlige organisationer i en bestemt situation: Dets fokus gælder ledelse af den praktiske implementering af den dobbelte gymnasiereform. Ikke desto mindre rummer det særlige afsæt en række træk af eksemplarisk karakter – dels for uddannelsesinstitutioner, dels for offentlige institutioner i almindelighed. Det er tilfældet, fordi denne reformimplementering – samtidig med at den er ganske unik dansk – kan ses som et fænomen, der relaterer til transnationale strømninger af uddannelsesmæssig karakter og af generel karakter for offentlige velfærdsinstitutioner. Det giver en række vilkår for ledelse, kendetegnet ved høj kompleksitet. Ofte vil ledere befinde sig i spændingsfelter, hvor man på den ene side kræver innovation og frodig fornyelse, og på den anden side – og samtidigt – forventer styrbarhed og kalkulerbarhed. Dette studium omhandler ledelse under et sådant vilkår, og det uddyber denne modsætning.

Samtidig tager det som nævnt afsæt i en ganske særlig situation – den dobbelte gymnasiereform. Det konkrete afsæt gør deltageret analyse mulig og aktualiserer fremstillingen for dens primære målgruppe, gymnasieledere. Fremstillingen er anden del af den organisations- og ledelsesanalyse, som jeg påbegyndte med *Rektor tænker organisation* (Raae 2008).

Det spørgsmål, projektet stiller, lyder: Hvordan kan man beskrive, forstå og diskutere ledelsers måder at gribe implemente-

ringsopgaven an på i forlængelse af den dobbelte gymnasiereform (indholdsreformen af 2005 og selvejereformen af 2007)?

Spørgsmålet besvares ved teoretisk og empirisk analyse. Den teoretiske analyse tager sit overordnede udgangspunkt i institutionel teori om institution, organisation og forandring samt i teori om policy og policyimplementering med særligt henblik på reformer og uddannelsesvæsen. Den empiriske analyse er todelt – dels studiet af policyprodukt (reform) og -proces, dels analysen af fire skoleledelsers forestillinger om den praktiske reformimplementering, de siden 2005 har været og stadig er i færd med som en væsentlig del af deres ledelsesopgave.

Fremstillingen er disponeret i seks kapitler: *Første kapitel* introducerer til problemstillingen ved at tage udgangspunkt i en fasemodel for reformimplementeringen, som beskriver det særlige implementeringsforløb for den dobbelte reform mellem konstruktion og realisering. Modellen beskriver et forløb, der i al sin sammensathed eksemplificerer implementeringsproblestillinger, som behandles i de efterfølgende kapitler teoretisk og empirisk. *Andet kapitel* fremstiller projektets institutionelteoretiske referenceramme. Særligt har kapitlet fokus på begreber, der gør det muligt at beskrive institutioners transformation kendetegnet ved både stabilitet og forandring. *Tredje kapitel* går tættere på implementeringsteori, herunder erfaring med policyimplementering på uddannelsesfelter. Synspunktet top down- versus bottom up-implementering diskuteres sammen med nyere implementeringsteoris hævden af, at reformer lige så vel handler om policy making som om policy re-making – dvs. implementering forstået som delvis reproduktion af allerede institutionaliserede mønstre og som en aktiv medskabelsesproces blandt de involverede.

Fjerde og femte kapitel indeholder resultaterne af de empiriske analyser.

Fjerde kapitel analyserer på baggrund af centrale tekster og tekster fra og samtaler med centralt placerede aktører den policy og policyproces, der ligger til grund for reformen. Analysen

spørger til, hvordan man på baggrund af dens proces kan forstå dens kompleksitet – en kompleksitet, som allerede findes i indholdsreformen fra 2005, men som selvejefølge siden 'sætter turbo på'. Netop de mange konkurrerende og konfliktuerende reformelementer synes at være et afgørende implementeringsvilkår for det lokale implementeringsarbejde.

Femte kapitel fremstiller resultaterne af analysen af de fire skoler på baggrund af interview og dokumentindsigt. Ud over nogle fællestræk – hvordan der sker en vis ledelsesmæssig centralisering og hvordan organisatorisk koordinerende elementer øges – viser analysen, hvordan to hovedmønstre kan rekonstrueres som særskilte analytiske tendenser i måden, hvorpå implementeringen gribes an. Det ene mønster kaldes 'implementering som mål', hvor den nøjagtige reformimplementering er den forestilling, der er fremherskende. Det andet mønster kaldes 'implementering som anledning', hvor implementering ikke ses som et mål i sig selv men som en anledning til at forøge skoleorganisationens forandringsskapacitet, dens strategiske kapabilitet. Det er to meget forskellige implementeringsforestillinger, som imidlertid begge kan retfærdiggøres af reformen.

Sjette kapitel perspektiverer denne analyse af de fremherskende implementeringsforestillinger i form af en ledelsesteoretisk skelnen. I kapitlet etableres denne skelnen ved begreberne transaktions- og transformationsledelse. De to begreber diskuteres hver især og i forhold til hinanden. Også her kan begge begreber legitimeres i forhold til konkurrerende mønstre i den dobbelte reform. Det understreges, at skønt begreberne kan opstilles som analytiske modstillinger, viser empirien dog også, at de i den praktiske ledelseshverdag fungerer komplementært.

Alt i alt leder analysen frem til en pointering af den særlige problemstilling for ledere af de moderniserede, offentlige institutioner: Ledelse bliver, som Dorthe Pedersen siger, diskuterbar (Pedersen 2004). Ledere kan i stadig mindre grad stive sig af ved at henvise til god ledelse – ledelse ikke mindst i 'moderniseret'

offentligt regi er en modsætningsfuld sag, hvor den på den ene side skal bevise sig selv ved sin beslutningsdygtighed og på den anden side skal kunne retfærdiggøre beslutningerne ved at etablere og kommunikere sit beslutningsgrundlag. Det forudsætter, at lederen bliver i stand til at overveje ikke blot sammenhængen i dagens og vejens beslutninger, men også deres sammenhæng med strømninger, der ofte lægger sig konkurrerende ind over institutionen fra forskellige sider. Det er til sådanne overvejelser, denne fremstilling skal bidrage.

Kapitel 1. Fra AT til SR

‘Gymnasiereformen’ består ret beset af to reformer – en reform, der angik indhold og uddannelsens opbygning, samt en reform, der omfattede ejerforhold og gymnasiernes finansiering og styring. Reformerne kom med to års mellemrum – henholdsvis i 2005 og 2007. Indholdsreformen peger ved en række træk – fx øget autonomi til de enkelte skoler til lokal profiludvikling – frem mod den efterfølgende styringsreform, selv om den næppe var konkret tænkt ind i denne. I særdeleshed kan man imidlertid tale om en påvirkning den anden vej. Selveje og aktivitetsafhængig finansiering og de styringsmekanismer, der introduceredes i forbindelse hermed, forstærkede de træk, der – bl.a. som pædagogiske muligheder – var indlagt i 2005-reformen. Nu blev de afhængigt af de enkelte skolars konkurrencesituation til instrumenter i den indbyrdes konkurrence om eleverne. Det gør det rimeligt at omtale de to reformer som en enhed – som dobbeltreformen af det almene danske gymnasium. Derved gøres reformen til et moderniseringsudtryk – både som modernisering af uddannelse og som et led i den styringsmodernisering af det offentlige, der påbegyndtes i 1980’erne.

Dette kapitel indleder en fremstilling om implementering af den dobbelte reform, omend med vægt på implementeringen af det, vi ovenfor har omtalt som indholdsreformen. Kapitlet skal fungere som en caselignende introduktion til problemstillingen. Introduktionen vil argumentere for teser, der er bæ-

rende for fremstillingen især i den empiriske del af fremstillingen. Først argumenteres kort for, at gymnasiereformen ikke er et vilkårligt dansk påfund.¹ Reformen skal derimod ses som en særlig national *oversættelse* af transnationale tendenser, der er karakteristiske ved at knytte an mellem økonomi og pædagogik, og hvor styringen mellem dem i sig selv udgør en særlig udviklingstendens. Der argumenteres endvidere for, at implementering ikke kun kan anskues som en top downproces, men snarere bør forstås som en *aktiv medskabelsesproces* blandt de involverede. Disse argumenter udbygges teoretisk og empirisk i kapitel 3 og 4. Fasebeskrivelsen viser, hvordan bl.a. gymnasielederne (rektorerne) – sammen med andre parter – er aktive ‘medskabere’ af reformen under implementering. Casen argumenterer derved indledende for, at implementeringsledelse også er en *strategisk aktivitet*. Dette uddybes i kapitel 5 og 6, der dog særligt orienterer sig mod, hvordan forestillinger om implementeringsledelse, dvs. strategisk ledelse indadtil, kan beskrives.

Den dobbelte reform som eksemplarisk udtryk

Reformen kan ses som et udtryk for eller et fænomen, der knytter an til forskellige transnationale strømninger. Dels ved reformens kompetenceorientering af uddannelsen, dels ved de to nye styringsformer – styring gennem selvbeskrivelse og gennem markedslignende arrangementer.

Kompetenceorientering: Som noget nyt kompetenceorienteres undervisningen. Fag og det faglige arbejde skal gøres til midler i udvikling af elevkompetence. Politisk og på formålsniveau er kompetenceorientering tænkt som et svar på

omfattende og hastige forandringer i teknologi og videnskab [der] skaber ny videns- og færdighedsområder [...] og som øger behovet for at udvikle evner til at arbejde selvstændigt, både individuelt

og i team, og på tværs af fag og fagområder. (Undervisningsministeriet 2003, afsnit 1).

Citatet er fra lovudkastet. Som det ses, er problemet, som reformen identificerer, økonomisk. Skal Danmark fortsat være i front under de vilkår, der skabes af en øget globalisering, skal der satses på uddannelsernes indhold – på, hvad man kunne kalde elevernes innovative kapacitet. Reformen er på dette afgørende punkt ambitiøs, idet den rækker helt ind i uddannelsens procesformer – helt frem mod måden, hvorpå undervisning planlægges og afvikles (Raae 2005). Som noget afgørende nyt og som noget, der har stor indflydelse på den lokale implementering, er reformen ikke blot et spørgsmål om ændret fagligt indhold (fagrække eller indbydes fagvægtning) Først og fremmest betegner den et nye syn på *grænser mellem fag* og på *måden, hvorpå lærere og elever arbejder med fag*.

Resultatstyring: Samtidig er reformen gennemsyret af et ønske om øget offentlig kontrol med output. Det gælder indikatormåling (fx eksamensgennemsnit, elevers gennemførelsesprocent og overgang til videregående uddannelser), men også ved det offentliges *mulighed* for at holde hånd i hanke med institutionernes bureaukratiske effektivitet, dvs. deres evne til at etablere organisatoriske feedback-sløjfer, som skal tilgodese opfølgning måder, der kan fremme sammenlignelighed. Nye krav stilles til systemer såsom evalueringssystemer og offentliggørelse af studieplaner.

Styring ved 'markedet': Endelig repræsenterer reformen en tendens inspireret af New Public Management. Det angår anvendelsen af instrumenter overført fra den private sektor. Central styring afløses på visse områder af konstruktioner, der skal simulere markedrelationer mellem udbyder og aftager og som indbygger økonomiske incitamenter til udvikling og differentieret brugerorienteret udbud for at give brugerne øgede valgmuligheder. En taxameterkonstruktion betyder, at midler i stor udstrækning udløses ved de elever, der søger den enkelte skole. Særtaxametre giver incitament til øget gennemførelsesprocent,

og opmuntrer skolerne til at udbyde særlige naturvidenskabelige højniveaufag.

De to reformer var næppe *konkret* sammentænkt fra begyndelsen. 2007-reformen var på gymnasieområdet således et vedhæng til – nærmest en konsekvensændring af – en større national strukturreform, hvor amter blev sammenlagt i regioner og kommuner slået sammen for at opnå større økonomiske enheder. Ser man imidlertid på skolernes praksis og det ledelsesmæssige handlerum, vil man ikke desto mindre kunne iagttage, hvordan de to reformer griber ind i hinanden. Selvejereformen gør det opportunt at udnytte sider, der muligvis gik relativt upåagtet hen de første par år af indholdsreformens liv – sider, der bliver en del af skolens strategi for overlevelse og vækst. Et oplagt eksempel er studieretninger. Fra at være en pligt i et offentligt udbud bliver de et instrument i skolens markedsstrategiske ageren. Et andet er skolens beliggenhed. Vanskelige kalkuler lå bag den pris, skolerne skulle betale for bygningsovertagelsen. Det er en pris, der kan få afgørende indflydelse på visse skolers konkurrencekraft. At de to reformer således på godt og ondt 'befrugter' hinanden, er et argument for, at reformen er et tidstypisk og eksemplarisk udtryk for en særlig måde at tænke modernisering af det offentlige på: Økonomi og finansiering skæres til, så indholdselementer *boostes*.

Fra AT til SR – implementeringen af den dobbelte reform²

I teori om implementering opererer man med forskellige fasesnit. En almindeligt brugt faseinddeling hedder således oprindelse eller udspring, antagelse, implementering og resultat (Levin 2001 – se for en grundigere omtale af denne diskussion kap. 3). I fremstillingen her er det imidlertid en pointe at overskride en snæver styringsvinkel på implementering og i stedet følge det komplekse reformarbejde tilbage til de politiske ideer og strømninger og videre frem mod de nye vilkår for ledelse af

skoleforandring, der kan tegne sig. Derfor lægges snittene i det følgende en smule anderledes. Jeg vil i det følgende tale om konstruktion, implementering og realisering. De første faser er bestemt af indholdsreformen (2005) – senere indblandes imidlertid strukturreformen i processen (2007). Det giver et særligt forløb, og med henblik på at kunne omfatte dette er hver af faserne igen underinddelt i to: Konstruktionsfasen er opdelt i en moderniseringsfase og en retraditionaliseringsfase, implementeringsfasen består af en fortolkningsfase og en praktisk-logistisk fase, og endelig består realiseringsfasen af to, en økonomisk-strategisk og en politisk-strategisk fase (se fig. 1).

Konstruktion

Konstruktionsfasen er relativt ambitiøst anlagt.

Underfasen *moderniseringsfasen* har sin baggrund i det særlige program, Folketinget vedtog i 1999, *Udviklingsprogrammet for fremtidens ungdomsuddannelser* (Regeringen 1999). Programmet løb fra 1999 til 2002. Skønt rettet mod samtlige ungdomsuddannelser kan man ved at skimme tekstfordelingen se, at programmets tekst specielt er orienteret mod det almene gymnasium. Som sådan Udviklingsprogrammet anskues som et destabiliseringsfremstød mod det almene gymnasiums bemærkelsesværdigt beskyttede tilværelse i snart 100 år. Det er i Udviklingsprogrammet, at reformens nødvendighed identificeres og knyttes an til transnationale strømninger – en klar henvisning til økonomi, globalisering og videnssamfund (jf. senere, kap. 4): Skal Danmark overleve som velfærdssamfund, gælder det innovation og kompetenceudvikling. Men det er også her, at den kommende reforms karakter af *pædagogisk reform* begrundes. I de tre år, programmet spænder over, efterlyses større nyskabelser, der kan give ideer til reformens videre konstruktion. Specielt efterlyses elementer, der kan facilitere en praksis med henblik elevers kompetenceudvikling. Særlig interesse har fornyelse af undervisning og rammer, der giver problemorientering, tværfaglighed og selvstændigt elev-

arbejde større plads. Modernisering kan i denne sammenhæng forstås i flere betydninger – dels snævert indholdsmæssigt som en fornyelse af en uddannelse, der siden 1903 stort set kun har været udsat for reformer, der angik fag og strukturer, dels i en mere omfattende betydning: Med denne modernisering indrangeres uddannelse for alvor i en økonomisk diskurs angående globalisering og viden.

INDHOLDSREFORM 2005		STYRINGSREFORM 2007			
Konstruktionsfase		Implementeringsfase		Realiseringsfase	
Moder-nisering	Retradition-alisering	Fortolkning	Praktisk logistik	Strategi Økonomi	Strategi Politik
Minister Enkelte skoler	De politiske partier	Politisk udpegede eksperter	Ledere og lærere Monster-udvalg	Ledere og lærere	Strategiske alliancer

Fig. 1

Retraditionaliseringsfasen viser hen til den opbremsning, som kan konstateres i det efterfølgende forløb, hvor reformen politisk skulle forhandles. Forløbet betegner noget relativt nyt i dansk politik (Frandsen 2006). I de nordiske velfærdssamfund har der været tradition for et vist fag- eller ekspertstyre – en side ved den videnskabeliggørelse, som historisk kendetegner velfærdssamfundets udbygning (Hirdman 1990). Dette fagstyre anfægtes nu: Tidligere er lovforslag blevet udarbejdet i tæt samarbejde med områdets faglige eksperter (embedsmænd med områdeindsigt, skolefolk med faglig indsigt osv.), og først relativt sent i processen er politiske forlig indgået med de justeringer af lovforslagene, sådanne måtte medføre. I dette tilfælde er det omvendt – først

etableres et politisk forlig (28.5.2003), og på baggrund af forliget skrives loven. Denne 'omvendte proces' sikrer den parlamentarisk-politiske vilje større gennemslagskraft. Men det åbner også for, at selve det *politiske spil* kommer til at sætte aftryk på loven. Wagenstein fremhæver således i sin analyse af det konkrete forløb, hvordan intentionen om en faglig sanering (afhjælpning af fagtrængsel med det formål at sikre tid til elevernes fordybelse og selvstyrede arbejdsprocesser) kun i ringe grad lykkedes på grund af politiske særinteresser (Wagenstein 2003). Dette og andre forhold betyder, at den pædagogiske moderniseringslogik med sit fokus på *overfaglige* kompetencer skal eksistere sideløbende med traditionelfaglig træk. Flere små fag rykkede lige så stille tilbage i fagrækken, efterhånden som forhandlingerne skred frem³, ved det særlige introduktionsforløb grundforløbet, måtte man opgive planerne om kraftig vægt på metodiske forhold ved kun ganske få deltagende fag⁴. Også i en senere fase ved læreplansudformningerne viser denne opbremsning sig, om end nu ikke direkte politisk initieret. Retraditionaliseringen betyder på den anden side ikke en simpel tilbagerulning. Snarere er der tale om, at den reform, der bliver resultatet, indeholder flere konkurrerende og konfliktuerende pædagogiske logikker – jf. den senere analyse i kap. 4.

Implementering

I *implementeringsfasen* rykker reformarbejdet tættere på sektoren. Også her forekommer det rimeligt at underinddele i to – i en fortolkningsfase og en fase for praktisk logistisk arbejde.

Fortolkningsfasen er den fase, hvor de faglige eksperter nu indsættes. Det sker med henblik på at fortolke og oversætte de politiske intentioner og producere de styredokumenter, hvorefter implementeringen skal foregå (uddannelsesbekendtgørelse, fagbilag og vejledninger). Den ministerielle taktik søger at dæmpe den interessekamp og filtrering, som for eksempel deltagelse af de faglige foreninger vil tilføre processen. Det sker ved aktivt at

placere dem perifert uden dog helt at afskære forbindelsen til dem (Wagenstein 2003). Det er en balance, for på den ene side er afhængigheden af den indsigt, personer tæt på gymnasiefaget har og den legitimitet, de kan tilføre processen i det efterfølgende implementeringsperspektiv.

De læreplansforberedende grupper er ministerielt håndplukkede, og man søger at styre processen ved at udforme en særlig ramme for læreplanerne. Forbindelsen til lærernes fagforening, Gymnasielærerforeningen (GL), er tæt, og der etableres efterhånden også tætte relationer til Rektorforeningen.

Fortolkning og oversættelse mellem intentioner og institutionaliseret faglighed er et kompliceret virke. Det fagbilag, der skal dække nykonstruktionen AT – der kan ses som et krystallisationspunkt for ambitionen om kompetenceorientering – er særlig kompliceret. Her skal den nye faglighed forklares. Fagbilaget fyldte således knap 200 sider i de første udgaver! Er forklaringen den, at intentionen med AT efter den politiske proces måske ikke står helt så klart? Det er en diskussion, der vil blive taget op i kapitel 4.

Den praktisk-logistiske fase overlades til skolerne. Også dette er et nyt træk, der har afstedkommet kritik af reformen som kun »halvfærdig« osv. Nu er aktørerne lærere og ledere. I den praktiske implementering viser den heftige kompleksitet sig tydeligt og gør forløbsplanlægning til et kompliceret arbejde, fordi mange samtidige hensyn skal tages. I denne fase markerer en ny, uventet og tilmed meget kompliceret logik sig i hverdagen, den organisatoriske. De logistiske udfordringer omkring det faglige samarbejde betyder, at ledelsesspørgsmål giver mening på en ny måde. Spørgsmål om decentralisering eller centralisering bliver stillet internt på skolerne og indgår ofte i lokale styrkeprøver omkring linjer, der dog ikke uden videre følger opdelingen mellem lærere og ledere, men også markerer sig som konfliktlinjer, fx blandt lærerne og lederne indbyrdes (Boje e.a. 2006, Boje e.a. 2007).

En særlig konstruktion skal her nævnes, det såkaldte Monsterudvalg. Efterhånden som problemer i den lokale udmøntning

bliver synlig, opstår et behov for revisioner. Monsterudvalget består af repræsentanter fra Undervisningsministerium, fagforeningen Gymnasielærerforeningen og lederforeningen Rektorforeningen. Udvalget er bemærkelsesværdigt derved, at det ikke hører hjemme i den formelle parlamentariske styringskæde. Her – dvs. i styringskæden – er allerede nedsat to reformfølgegrupper og et Gymnasieråd, der skal rådgive ministeren. Monsterudvalget peger ved sin sammensætning nærmere på overenskomstforhandlinger, og det pointeres da også, at gruppen har teknisk karakter (se uvm.dk). Udvalget har dog haft stor indflydelse, der umiddelbart set overtrumfer flere af de førnævnte formelle organer, idet dets råd og forslag nyder stor fremme i den politiske forligskreds (fx reduktion af Almen Studieforbereelse og ændring af visse eksamensbestemmelser, se Monsterudvalgets rapporter, Monsterudvalget 2007, 2008a, 2008b, 2010). I procesforløbet er Monsterudvalget en paradoksal konstruktion, der så at sige delvis genindfører det fag- og ekspertstyre, som den 'moderniserede politiske proces', jeg har omtalt ovenfor, udfasede – men nu ad bagdøren. Tilmed sikrer konstruktionen også en vis legitimitet ved involveringen af såvel leder- som lærerorganisation.

Realisering

Tidsbestemmelsen af *realiseringsfasen* kan diskuteres. Her er 2007 angivet som dens start. I 2007 overgår de almene gymnasier til statsligt selveje, og finansieringen består nu af grundtilskud samt penge, der følger eleverne (diverse taxametre). Dette nye forhold får afgørende indflydelse på den faktiske implementering af 2005-reformen, for det betyder, at de enkelte skoler begynder at agere som markedsaktører, hvor profil og branding får ny betydning i kampen om markedsandele (se fx Wissing 2010). Men også denne fase kan opdeles i to.

Den første delfase er benævnt *økonomi og strategi*. Naturligt nok betyder gymnasiernes nye status som (statsligt) selvejende et kraftigt fokus på den enkelte skoles økonomi. Samtidig sætter det overvejelser i gang over fremtiden og den lokale omverden.

I 2005-reformen er studieretningskonstruktionen beskrevet som en pædagogisk konstruktion. Sammensætningen af fag i studieretninger er tænkt som det væsentlige strukturelle element, som skal fremme fagligt samspil og øge islættet af elevselvstyrede arbejdsformer. Samtidig giver SR-konstruktionen mulighed for profilering af den enkelte skole i og med skolens sammensætning og udbud af studieretninger – men 2007-reformens konkurrenceudsættelse af skolerne giver studieretningerne et nyt perspektiv. I lyset af selvejet bliver de nu et strategisk instrument. Specielt i områder med gymnasietæthed er studieretningerne et middel til at skabe det attraktive gymnasium. Lige efter at 2005-reformen formelt træder i kraft, ses studieretninger som en mere eller mindre teknisk sammenkobling af fag under en samlende overskrift – efterhånden (og aktuelt) kan konstateres en vis ledelsesinteresse for udvikling af studieretningskonceptet til også at omfatte fx samarbejder, der rækker ud over skolen for derved at profilere skolen i lokalmiljøet.

Samtidig med, at fasen om strategi og økonomi er under udvikling, kan man imidlertid skimte en ny fase, der lægger sig ind over og blander sig med den foregående. Fasen kunne kaldes *strategi og politik*. Grunden hertil er, at gymnasiernes nye økonomiske omverdensinteresse samtidig gør de nye vilkårs forskellighed tydelige. I de større byer kan man tale om noget, der minder om markedsmæssig konkurrence. I Udkantsdanmark derimod, med lav gymnasiefrekvens og langt mellem gymnasiernes, er vilkårene andre. Her betyder den geografiske placering fx i forhold til betydende trafiklinjer meget. Også det lokale eller regionale uddannelsesniveau spiller ind. Områder med særlig sociale sammensætninger giver større frafald – og et frafald fx i 1.g er dyrt efter taxameteret. I strategi- og politikfasen bliver det åbenbart, at når man konstruerer incitamentsstrukturer, ja så har det konsekvenser for de fordelingspolitiske hensyn, der har været en del af den tidligere velfærdspolitiske konstruktion. Samtidig åbner man for politisk kamp om rammerne. I fasen begynder gymnasieledelser og gymnasiebestyrelser at gøre sig gældende som koalitionsopbyggere, der skal skabe politisk medvind på

regionalt eller nationalt niveau. I 2010 forsøger seks rektorer således at overbevise undervisningsministeren om det fornuftige i at øge de enkelte gymnasiers kompetence på bekostning af de regionale fordelingsudvalgs (Hjort 2011). Samtidig peger udkantsgymnasiernes ledere på de særlige udkantsproblemer, hvilket dog imødegås af andre (se fx Kühlman 2011). Vil det lykkes udkantsgymnasierne at skabe tilstrækkelig opbakning om kompensationer, eller lykkes det de stærke centrumgymnasier at argumentere for mere klassisk-liberal frihed til selv suverænt at stå for optagelsen? Begge synspunkter vil kunne alliere sig med eksisterende politiske positioner. I 2011 argumenterer elleve rektorer for en mere formaliseret koalitionsdannelse vedrørende administrative fællesskaber – et initiativ, der kan ses som et forsøg på at bevare en struktur med mindre og relativt overskuelige skoler. Rektorerne anfører hensyn til lokalmiljø, elever og lærere. Vil det lykkes de elleve at undgå eller udskyde den fusionsbølge, man må forvente vil være næste trin i strukturudviklingen (større økonomiske enheder, store 'bæredygtighed' – Hjort og Raae 2011)?

Implementeringsforløbet som case

Hvad kan denne reformberetning fortælle om implementering?

Først og fremmest kan den vise, at reformer sjældent får lov at udspille sig som isolerede, dvs. afgrænselige størrelser. Den klassiske faseopdeling antagelse, implementering og konsolidering fanger ikke den kompleksitet, som i hvert fald mere omfattende og komplekse reformer indeholder. Den klassiske faseopdeling synes af hvile på en grundlæggende antagelse, der hævder processens rationalitet. Som sådan minder den om den rationelle beslutningsteoris faser, beslutning, planlægning, udførelse og evaluering.

En undersøgelse af implementering må *for det første* omfatte selve reformkonstruktionen af – og det vil sige det politiske spil, der går forud for – reformen. Casen synes at vise, at om-

stændighederne vedrørende policyformuleringen rækker ind i implementeringens processer. I policyformuleringsprocessen finder vi konfliktuerende logikker indlejret, der senere bliver et håndteringsvilkår. Grænsen mellem konstruktion og praktisk implementering er med andre ord utydelig. På samme måde kan man hævde, at grænsen mellem implementering og realisering er utydelig. Efterhånden som – i casens tilfælde – øget konkurrence-udsathed gør sig gældende i gymnasiernes opmærksomhedsfelt, nyfortolkes, men også 'ny-praktiseres' implementeringen. Det viser sig i nyudviklede studieretninger, i spektakulære samarbejder med omkringliggende organisationer osv, men også i politisk mobiliserings- og påvirkningsarbejde.

For det andet antyder eksemplet, at spørgsmålet om reformeffekten ikke uden videre kan ses i forlængelse af dens formulerede mål. Mening for det udførende niveau – her lærerne og lederne – er ikke uden videre det samme som de politiske intentioner, der er nedlagt i reformen. Mening konstrueres og rekonstrueres undervejs og over en lang periode og er ikke et lineært fænomen. I fortolkningsfasen er spørgsmålet om mening *highlightet* i de sagkyndiges arbejde med fortolkning og oversættelse af relativt abstrakte mål til mere konkrete faglige og organisatoriske rammer. Denne oversættelse fortsætter imidlertid i den praktisk-logistiske fase, nu overtaget af skolerne selv – her er mening også et spørgsmål om praktisk tilrettelæggelse af de nye uddannelsesforløb: Hvordan får det enkelte fag betydning, og hvordan giver det mening i det nye samarbejde og med de selvstyrede arbejdsformer? Vi ser talrige udkast til 'ny mening' i perioden, ofte diskuteret i Gymnasie-lærerforeningens blad Gymnasieskolen. Og vi ser, hvordan dette meningsskabende arbejde på et tidspunkt bliver overkomplekst for skoler og lærere, og der etableres en særlig feedback-sløjfe (Monsterudvalget), som – uden om den formelle parlamentariske styringskæde – skal lette kompleksitetspresset.

Men vi ser også, at spørgsmålet om mening flytter sig undervejs. Hvor det i starten er *faglig mening*, der er hovedproblemet – hvordan oversættes kompetenceintentionen ind i den etablerede

fagtradition? – så udvides spørgsmålet til, hvad man kunne kalde *organisatorisk mening* og siden *strategisk-organisatorisk mening*: Et nyt fokus på progression og sammenhæng er en følge af kompetenceorienteringen. Det sætter lyset på lærernes evne til undervisningskoordinering som et nyt professionsaspekt og byder, at det organisatoriske sættes på dagsordenen (teamorganisering, nye ledelses- og koordinationsopgaver, spørgsmål om afgivelse af individuel autonomi). Dertil kommer, at de nye økonomiske vilkår sætter fokus på skolernes strategiske adfærd, dvs. evnen til for den enkelte skole at reagere samlet på de nye konkurrencevilkår (hvordan profilerer vi os bedst i lokalområdet?). Casen peger på, at det kan diskuteres, hvorvidt reformoversættelse er en god metafor – om ikke reform-*genskabelse* måske er bedre?

Sammenfattende kunne man sige, at faseinddeling i figur 1 peger på, at en forståelse af implementering som afgrænset og retningsgivet fænomen er vanskelig at opretholde – måske kan man med en vis ret hævde, at reformen bliver til, efterhånden som den implementeres. Jeg nævnte indledningsvis, at den dobbelte reform har eksemplarisk karakter. Kombinationen af indholdsreformens komplekse karakter og det forhold, at offentlige institutioner med de nye styringstiltag så at sige ‘åbnes’ for omverdensdynamikker på nye måder (‘markedet’, men samtidig styringen ‘på afstand’) skærper opmærksomheden på nye aspekter af *performance*. Grænsen mellem faser præget af reformimplementeringen og faser præget af anden, lokal opfindsomhed udviskes tendentielt og betyder, at man i stedet for at tale om en afgrænset implementeringsfase muligvis skal tale om generel dynamisering?

I denne fremstilling vil implementering som et fænomen, der beskriver *en særlig periode*, trods alt blive fastholdt. Det vil det af tre grunde. For det første af praktiske grunde. Implementeringsbegrebet knytter an til et eksisterende videnskorspus, og én af denne fremstillings opgaver er at formidle træk af denne viden. For det andet giver implementering mening i en teoretisk diskussion med traditionelle, rationelle forestillinger herom – spørgsmålet om, hvor langt implementering anskuet som top-downproces holder.

For det tredje giver implementering mening som et begreb, der kan sætte fokus på lederes aktiviteter vedrørende realisering af policy og strategi: Hvordan *tænker* de så at sige den opgave, de formelt har fået pålagt, nemlig at implementere en reform? Hvordan indgår reformimplementering i gymnasieledernes organisations- og ledelsesforestillinger? Det er denne fremstillings hovedfokus.

Noter

1. Omvendt kan der dog argumenteres for, at reformen har helt særlige træk, der forekommer særligt danske i den forstand, at de bygger videre på eller 'forhandler' sig ind i en særlig dansk selvstændighedstradition, hvad uddannelsesforvaltning angår (Raae 2011).
2. Denne analyse følger i store træk en tidligere publiceret artikel (Hjort og Raae 2010).
3. Wagenstein, der havde mulighed for at følge forhandlingerne tæt, konstaterer, at i både idræt, oldtidskunskab, latin, geografi, fysik og flere sprog nåede at ryge ud for så at blive forhandlet tilbage i fagrækken igen. (Wagenstein 2003).
4. Samtale m. rektor Mogens Hansen, Rungsted Gymnasium, maj 2011. Mogens Hansen deltog i den reformforberedende embedsmandsgruppe.

Kapitel 2.

Institutioner og forandring.

Den teoretiske ramme

Dette kapitel opridser en overordnet forståelsesramme for den analyse, som er bogens ærinde. Begreberne, der præsenteres, indgår i diskussionen af, hvordan man teoretisk kan forstå institutionel transformation. Først og fremmest omhandler kapitlet, hvordan man kan beskrive det forhold, at intenderet forandring selv undergår transformation undervejs – både som følge af aktørers strategiske og taktiske forholden sig, men også som følge af de handle- og forståelsesmønstre, der er en del af implementeringens institutionelle kontekst, og som derved blander sig med de oprindelige initiativers intention.

Den teoretiske forståelse refererer til institutionel-teoretisk tradition. Som sådan indskrives den sig i en bred interesse, der har været fremherskende i samfundsvidenskaberne siden første halvdel af 1900-tallet. Det er en tradition, som formulerer sig kritisk mod antagelser om et fritstående individs rationelle valg. I stedet betones individers kulturelle forankring. Det er heraf interessen følger for institutioners betydning som afgrænsende og sporskabende, men også som ressourcegivende fænomener for individers erkendelse, adfærd og handling.

Inden for denne angivelse kan bestemte retninger udpeges. Her refereres til især to traditioner inden for institutionel teori, organisationsinstitutionel teori og diskursiv institutionel teori (Campbell og Pedersen 2001). Endelig låner jeg et begreb fra den historisk-institutionelle tradition. I det følgende knyttes

uddybende bemærkninger til disse hovedlinjer i traditionen for efterfølgende at gå dybere ind i teoriens beskrivelse af institutionaliseringsprocesser og antagelser om forandring.

Organisationsinstitutionel teori

Organisationsinstitutionel teori er optaget af, hvordan institutioner konstitueres kulturelt og hvordan de rationaliseres og legitimeres ved at knytte an til, hvad der tages for givet i form af normer og mere omfattende kulturelle grundantagelser (Campbell og Pedersen 2001).¹ En ældre, men toneangivende artikel i traditionen er Meyer og Rowan: *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony* (oprindeligt 1978). Her argumenterer forfatterne for, at sociale organisationers formelle strukturer ikke kun er frembragt i den rationalitet, som organisationen hævder om sig selv. Tværtimod reflekterer strukturerne udbredte forestillinger i kulturen, som de sociale organisationer selv er indlejret i – de er, skriver Meyer og Rowan, selv at betragte som rationaliserede myter:

Many of the positions, policies, programs, and procedures of modern organizations are enforced by public opinion, by the views of important constituents, by knowledge legitimated through the educational system, by social prestige, by the laws, and by the definitions of negligence and prudence used by the courts. Such elements of formal structure are manifestations of powerful institutional rules which function as highly rationalized myths that are binding on particular organizations.

(Meyer & Rowan 1991:44)

Forandring opstår derfor i den organisationsinstitutionelle optik først og fremmest som følge af bredere kulturel usikkerhed eller politisk-kulturelle skift, hvor aktører leder efter opskrifter på problemløsninger. Imidlertid vil de opskrifter, der antages, sjældent repræsentere afgørende brud på den kendte praksis. De vil nemlig som hovedregel være af en form, som forekom-

mer 'passende' i forhold til allerede eksisterende normer eller værdier. Man taler derfor i traditionen snarere om en styrende »logic of appropriateness« end om »logic of consequentiality« (March og Olsen 1976), dvs. at forandringer snarere end at være styret af rationelle (fx omkostningseffektive) strategier skyldes beslutninger, der opfattes legitime ved at knytte an til alment accepterede forestillinger eller ideer. Organisationsinstitutionalisme 'afmytologiserer' og relativiserer med andre ord det epokegørende nye i planlagte ændringer, herunder reformer – i stedet beskrives, hvordan intenderede brud indeholder megen kontinuitet.

Diskursiv institutionel teori

Diskursiv institutionel teori fortsætter samme kritiske vinkel på de såkaldt fritstående beslutninger, men fokuserer særligt på diskursers rolle i denne bestræbelse.

Spørgsmålet, diskursiv institutionel teori stiller sig, er, hvordan institutioner konstitueres og indrammes af sprog som diskurs – dvs. som sociale menings- eller betydningssystemer, der bestemmer, hvordan aktører ser og fortolker forhold, hvilket får afgørende indflydelse på, hvordan aktørerne beslutter:

Discourse in this perspective is a process of making social phenomena visible, meaningful, and communicable by articulating them as part of particular orders of knowledge, that is, as part of a particular set of rules for the production of acceptable statements in an institutionalized process of articulation. In the discursive perspective, meaning is made possible by these rules of acceptance.
(Kjær & Pedersen 2001:227)

I spørgsmålet om forandring og skift søger diskursiv institutionel teori imidlertid at være mere specifik. I stedet for bredt at henvise til kulturel usikkerhed eller politisk-kulturelle skift, hævder diskursiv institutionel teori, at oplevet institutionel krise forudsætter tilstedeværelsen af alternative diskurser med tilpas legitimitet. Sådanne konkurrerende diskurser – konkurrerende

‘sproglige indramninger af mening’, jf. ovf. – vil destabilisere eksisterende tildeling af legitimitet. Der opstår derved forskellige konkurrerende positioner inden for en institutionel sammenhæng. En diskurs’ alternative positionering gør det muligt at definere en institutionel krise og at formulere nye løsninger, for eksempel gennem nye diskursive alliancer og sammenstyknings (Campbell 2001).

Det er vigtigt her at understrege, at diskurser ses som en vigtig, men ikke den eneste form for social praksis. Diskursive såvel som andre sociale praksisser konstituerer den sociale verden, men reflekterer på sin side også disse. Man kan sige, at diskursiv institutionalisme supplerer organisationsinstitutionalisme ved at fokusere mere direkte på aktørers meningsskabelse og forandringer heri. Ved at pointere fortolkende og induktive undersøgelser konkretiseres teorien – den historisk specifikke frem for den generelle og almene forklaring fremhæves.

Man kan sige, at den ‘diskursive drejning’ gør institutionel teoris forståelse af transformation tydeligere: Hvor man kan hævde, at organisationsinstitutionalismen betoner den institutionelle inertie og træghed ved at henvise til kulturel indlejretthed, viser diskursiv institutionalisme, hvordan nye diskursalliancer og ‘bricolager’ opstår i kamp om dominans, og dermed hvordan institutioner indrammes på nye måder og transformeres, uden at det kan tilskrives såkaldte fritstående beslutninger. Spørgsmål om *oversættelse* mellem nye, magtfulde diskurser og allerede institutionaliserede bliver således væsentlige.

Historisk institutionel teori

Historisk institutionalisme er kritisk over for (udgaver af) organisationsinstitutionalismens måde at behandle historisk forandring på. Især gælder kritikken begrebet om, hvordan ideer tilsyneladende konfliktløst spredes gennem diffusion. Historisk institutionalisme hævder som diskursiv institutionel teori et konfliktperspektiv. I historisk institutionel teori hæfter man sig ved, hvordan institutioner fungerer medierende i forhold

til konkurrerende grupper eller koalitioner magtkampe. Men kritikken adskiller sig fra diskursiv institutionel teori ved et syn på magt og konflikt. Magt og konflikt forekommer i det historisk institutionelle perspektiv mere aktørtilknyttet. I fremstillingen her begrænser jeg mig til et begrebslån, idet jeg anvender begreberne om institutionel 'aflejring' og forskydning fra denne tradition (Thelen 2003, Heijden 2011).

Institution og institutionalisering

Men hvad er så en institution?

Organisationsinstitutionel teori knytter an til traditionen fra Berger og Luckmanns tese om institutionaliseringsprocesser i det sociale samspil (Berger & Luckmann 1976). Kernen i konstruktionsprocessen er den sociale genkendelse og typificering af bestemte interaktioner, der derefter fungerer som byggesten i, hvad de kalder som den *socialle strukturdannelses institutionalisering*. Czarniawska har pædagogisk tegnet institutionaliseringsprocessen sådan op:

En handling → en gentaget handling → et handlings-mønster → Et handlings-mønster som tages for givet + en normativ forklaring = en institution

(Czarniawska 2005, tillempet)

Når handlingen gentages i et omfang, så den kan identificeres som et mønster, kalder mønstret på retfærdiggørelse. I modsat fald »kommer handlingsmønstret att försvinna eller klassificeras som en tic, ett manér eller en mekanisk rörelse« (Czarniawska 2005:34). Dermed er forudsætningen for en institution til stede: For at man kan tale om institutionsdannelse, må mønstret med

andre ord kunne henvise til en accepteret regel, en norm eller en kulturelt forankret antagelse.

En definition på institution i forlængelse heraf kunne følgelig lyde således:

Social practices that are regularly and continuously repeated, that are linked to defined roles and social relations, that are sanctioned and maintained by social norms, and have major significance in the social structure. Bob Jessop, cit. efter Nielsen 2005:16

Institutioner er sociale praksisser, socialt sanktionerede, men som tillige – for at kunne gøre krav på betegnelsen – tillægges en vis betydning i den sociale struktur.

Institutioner påtvinger med andre ord via deres normative tilknytning mennesker distinktioner mellem legitime og illegitime handlinger. Institutionelle analyser viser, hvordan institutioner derigennem rummer en dobbelthed. På den ene side udgør de *be-grænsninger* af og i den forstand 'kontrol' med adfærd og mening. På den anden side udgør institutioner *ressourcer*: De understøtter aktiviteter og aktører, udgør formelle eller uformelle retningslinjer (skemaer, mentale modeller jf. nf.) for aktiviteter osv., som ikke skal begrundes forfra hver gang, men som anses for fornuftige eller i det mindste acceptable. Institutioner frembringer derved stabilitet og orden:

On the one hand, structures constrain in the sense that the underlying cognitive frames and schema through which actors view and interpret the world limit the possibilities for action [...]. On the other hand, in order to infuse their perspective with a theory of action, organizational institutionalists also claim that structures »enable« and »empower« actors to generate solutions to their problems by providing cues and scripts that »constitute« legitimate forms of action. (Campbell 2001:164)

I et implementeringsstudie handler det om intentionelle ændringer og hvad der følger af dem. Diskussionen af forholdet mellem

stabilitet og forandring får derfor særlig interesse. Forholdet kan diskuteres i to perspektiver, henholdsvis i perspektivet institution og i perspektivet institutionalisering.

I *institutionsperspektivet* bliver konstans, vedholdenhed og inertitet tydelig. I dette perspektiv betones 'resultatet' eller 'produktet' af de gentagne, sociale praksisser, mens den stadige konstruktionsproces, institutionaliseringen, bliver mindre synlig.

I *institutionaliseringsperspektivet* betones det processuelle. At institutioner fremtræder for den menneskelige erfaring som uforanderlige bliver i her en særlig epistemologisk pointe, en følge af en tidlig proces, hvorigennem handlingerne som eksternaliserede og objektiviserede mønstre overtages og via socialisering internaliseres igen som noget 'man gør' – men nu uden, at de oprindelige motiver for dem indgår. Handlemønstret er dermed en objektiviseret aktivitet – en institution:

Det er vigtigt at huske på, at den institutionelle verdens objektivitet, hvor uomgængelig den end synes individet at være, er menneskeskabt objektivitet. Den proces, hvorunder den menneskelige aktivitetens eksternaliserede produkter opnår karakter af objektivitet, er objektiveringen. Den institutionelle verden er objektiviseret menneskelig aktivitet, og det er tilfældet med hver eneste institution. (Berger og Luckmann 1976:79)

Citatet understreger forholdet mellem institution og institutionalisering: Institutioner *fremstår* som konstante i den grad, at de næste antager fysisk karakter – men det er trods alt 'stivnet' social aktivitet, og de vedligeholdes kun som følge af aktivitet, som bekræfter dem. Beskrivelsen fokuserer imidlertid på institutioners dannelse – den 'underfokuserer' spørgsmålet om deres forandring.

Institutioners transformation

Institutioner forandres kun sjældent hverken hurtigt eller gennemgribende – det er det bærende synspunkt i institutionel teori.

De er træge, synes at yde modstand mod forandring, og i det omfang, forandring foregår, sker det typisk stiafhængigt. Med udgangspunkt i begrebet om stiafhængig forandring introduceres begreber til belysning af 'forandringens natur'.

Man kan forstå *stiafhængighed* – at selv forandring fortrinsvis sker efter allerede kendte mønstre – som en følge af en slags 'sikkerhedssøgen' (Nielsen 2005). I flertydige situationer søges den usikkerhedsfremkaldende flertydighed reduceret: Visse procedurer og visse praksisser tages umiddelbart for givne af de aktører, der indgår i dem – en slags socialt delte 'mentale modeller', som udgør sorterende filtre for, hvad der opleves muligt. Dertil kommer, at institutioner ofte indgår i komplementært understøttende relationer. Også det vil indsnævre feltet for, hvad der forekommer overskueligt eller muligt. Forandringer vil derfor fortrinsvis bestå tilpasninger og ske andre steder end i institutionens kerne – det sted, hvor de institutionaliserede praksisser er mest dominerende.² Ved sådan at forhindre aktører i at opleve alternativer, forlænges institutioners liv.

Stiafhængighed forklarer først og fremmest institutionernes manglende tilbøjelighed til at forandres grundlæggende, men udelukker jo på den anden side ikke, at ændringer forekommer. Hvordan sker da forandring? Jeg vil nedenfor nævne en række begreber – diffusion, bricolage, oversættelse, institutionel aflejring og forskydning – der alle fokuserer på institutionel transformation. (Campbell 2010, van der Heijden 2011, Thelen 2003).

Diffusion er et gennemgående begreb i organisationsinstitutionel teori. Begrebet er et element i kritikken af rationel teoris antagelser om effektivitetsdrevet udvikling – at beslutninger tages på baggrund af rationelle beslutningsregler og fuld information. Diffusion bygger på en alternativ antagelse om, at organisationer søger legitimitet i relation til 'peers' inden for et organisatorisk felt, og at det lægger rammer og horisont for beslutningerne. Institutionelle praksisser byder sig derved til på tværs af organisatoriske grænser som legitime måder at agere på. Der skelnes ofte mellem tvangsmæssig, normativ og mimetisk diffusion – dvs. spredning af bestemte praksisser på henholdsvis

regulativ baggrund, såsom love og andre formelle bestemmelser, på normmæssig baggrund, såsom professionelle normer og normskift, eller på kulturel-kognitiv baggrund (spredning af ideer og antagelser inden for bestemte kulturelle felter). Campbell nævner en fjerde spredningsbaggrund, nemlig national eller transnational konkurrence:

[...] a fourth mechanism – competition – has also been evident where countries change because they believe that if they do not match the institutions of competitor states, then they will lose out. (Campbell 2010:96)

Spredning ved konkurrence anser jeg for et vigtigt og i forhold til de tre øvrige elementer overgribende element, efterhånden som international konkurrence overbygges af særlige transnationale organisationer (diskussionen genoptages konkret i kapitel 4). Ved konkurrencemæssig diffusion synes regulativ, normativ eller mimetisk diffusion at blive *boostet* i det omfang, der indgår konkurrence om et usikkert mål.

En væsentlig kritik af diffusionsbegrebet er imidlertid, at man ofte overser, at der sker væsentlige lokale tilpasninger af de importerede procedurer eller praksisser. Ideer, procedurer eller praksisser filtreres gennem og indgår i eksisterende modeller for, hvad der er passende.

En anden kritik, som er nævnt tidligere som en generel kritik af organisationsinstitutionel teori (jf. s. 28), går ud på, at diffusionsantagelse ofte underbetoner konflikt og magtkampe. Det er en kritik, som flere inden for retningen iflg. Campbell også er begyndt at lytte til: Strategiske perspektiver i forhold til interesser og problemer og eventuel koalitionsdannelse rykker nu efterhånden i øget grad ind i analyser (Campbell 2010:98). I forbindelse med uddannelsespolicy, hvor politiske interesser og idéforskelle er så tydelige, synes et perspektiv oplagt, hvor diffusion indgår, men også overskrides.

Bricolage og oversættelse kan ses som et begrebspar, der inviterer hertil.

Bricolage beskriver, hvordan institutioner tilpasser sig ved at omarrangere institutionaliserede principper, praksisser og procedurer på nye og kreative måder – men netop *omarrangere*, dvs. sådan at elementerne stadig kan genfindes i genkendelig form (Campbell 2010). Termen henleder opmærksomheden på, at selv inden for veletablerede institutionelle ordner er der allehånde strandingsgoods – kun sjældent udspringer elementerne af én og samme plan eller strategi.

Ved *oversættelse* forstås, at nye elementer tilpasses og modificeres, så de kan indgå i et allerede eksisterende institutionelt arrangement. Til forskel fra *bricolage* indgår der her en vurdering af det institutionelle styrkeforhold. Et element er oversat, når det er tilpasset i en form, så det på den ene side kan genkendes, men på den anden side kan indgå på en facon, så den oprindelige institution ikke mister al genkendelighed.

Bricolage og oversættelse sætter i modsætning til diffusion fokus på den kreativitet, forandringen også kan udgøre, og viser dermed på en anden måde hen til institutioners dynamik. I modsætning til diffusionsbegrebet indeholder de allerede i deres udgangspunkt et klarere konflikt- og magtperspektiv: Man må antage, at de som 'stumper' af forskellige diskurser reflekterer de styrkeforhold, de oprindeligt indgik i – grunden til, at de udvælges til den pågældende bricolage eller oversættelse, skal jo findes i et taktisk formål: Nogen skal overbevises, men på en måde, så ikke alt gøres usikkert og de sociale eller økonomiske 'transaktionsomkostninger' bliver for voldsomme. Derfor skal referencerne til de oprindelige institutioner bevares som genkendelige. Konfliktperspektivet gør begreberne velegnede i denne analysesammenhæng: Policy er resultatet af forhandlinger af interesser og trækker på viden fra vidensordner i bestemte styrkeforhold. Endvidere indgår offentlige uddannelsesreformer i en magtbaseret styringskæde, hvor der også skal tages højde for væsentlig modmagt som fx de professionelles. Når reformer skal realiseres, er realiseringen i høj grad afhængig af de udførendes mentale modeller og de normative og kulturelle kontekster, disse støtter sig på.

Hvor bricolage og oversættelse refererer til diskursiv institutionel teori, har institutionel aflejring og forskydning rødder i historisk institutionalisme. *Aflejring* illustrerer, hvordan bestemte institutionaliseringer så at sige trækkes over i nye institutionelle arrangementer i lag, der kan spores til historisk-politiske sammenhænge, der oprindeligt kan have haft forskellige mål. Ved en aflejring opnås forskellige strategiske fordele – konfrontationer kan undgås, aktører kan føle sig beroliget, fordi den oprindelige institution umiddelbart synes at kunne identificeres i den nye sammenhæng. Institutionel aflejring minder derved om bricolage-fænomenet, men betoner den nye helheds diakrone karakter med at henvise til elementernes historiske ophav. *Forskydning* fokuserer på den sammenhæng, der dannes, når sådanne aflejringer sammenbringes og fungerer sammen. Var der alene tale om aflejring, kunne man forestille sig, at den institutionelle heterogenitet blev så stor, at fragmentation truer. Ved forskydning henvises til, at de aflejrede elementer jo indgår i en ny helhed, der skal virke som en ny institution.

Man kan sige, at aflejring og forskydning illustrerer, hvordan institutioner på den ene side søger overlevelse ved at betone det genkendelige gennem det historiske reproducerede, samtidig med at de forskellige aflejringer gør, at det institutionelle arrangements helhed genforhandles på nye måder. Derved forandres alligevel det nye institutionelle arrangement i form og / eller funktion: De 'samme' institutioner kan få funktioner, som på den ene side set kan være fjerne fra den oprindelige funktion. Alligevel kan de på den anden side være til stede som alternative ressourcer i konkurrencen om den praksis, der betragtes som passende. På den ene side kan de lette fx en reform i dens konstruktion – alle kan så at sige 'få', dvs. få deres interesser opfyldt til en vis grad. På den anden side forsøger de det nye arrangements samlede kompleksitet.

Fælles for begreberne, som er nævnt i dette afsnit, er deres fokus på at fastholde det modsætningsfulde i institutioners transformation. Hvordan kan institutioner på én gang udgøre en ressource for alternativ praksis og samtidig være en genken-

delig og sikkerhedsgivende ramme for aktørerne i deres forsøg på meningsskabende aktivitet?

De fire sidste – bricolage og oversættelse samt aflejring og forskydning – udmærker sig ved at gøre konflikt og magt synlig i og omkring den selvsamme institutionelle helhed. Især i dette sidste perspektiv bliver institutioners heterogenitet tydelig som en refleks af lige så heterogene omgivelser. Det fører til spørgsmålet om, hvordan institutionel helhed i modsætningsfulde omgivelser i det hele taget kan komme på tale. Synspunktet er, at den institutionelle helhed 'handles frem'. Skønt for det analytiske blik modsætningsfuld, 'handles' eller '*enactes*' (Weick 2001a)³ institutionen ved aktørernes genkendelige handlemønstre og de normer, der knyttes til dem. Dette fører videre til den meningsfulde og anerkendelsesværdige – den legitime – praksis.

Reformering, institutionalisering og legitimitet

I den organisationsinstitutionelle forståelsesramme strækker interessen for, hvordan organisationer overlever og forandrer sig, længere end til konkurrencen om materielle ressourcer. Begreber som kulturelle antagelser, *shared understandings*, *taken-for-grantedness*, *shared logics of action* (se fx Scott 2008) er nøglebegreber. Ved at knytte an til udbredte normer og forestillinger tilskrives organisationer (og de institutioner, der indgår i dem) autoritet og legitimitet: Retfærdiggørelsen af en given orden ved at forklare og tilskrive den værdi ud fra socialt udbredte antagelser eller ved simpelthen i sine handlinger at forudsætte, at det forholder sig således. Taler man om kompleks forandring – forandring, der forudsætter nyetablering og nyinstitutionalisering af allerede udbredt og normativt besat praksis – er aktørernes *oplevelse af legitimitet* afgørende.

Scott citerer Suchman for en definition på legitimitet:

Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within

some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions. (Scott 2008:59)

Legitimeringen indeholder såvel et erkendelsesmæssigt som et normativt element: Dels henviser legitimering som sagt til (kulturelle antagelser om), hvordan verden nu engang *'træder frem'* – dvs. hvordan praksis socialt er objektiveret. Berger og Luckmann taler om, hvordan handlinger retfærdiggøres på forskellige *'legitimeringsplaner'* – sprogsystemet i sig selv, pragmatiske betydnings-systemer såsom ordsprog, myter etc. men også videnssystemer såsom eksplicite teorier. Dels henviser legitimering til, hvordan verden *bør* være, dvs. hvordan handlinger retfærdiggøres. Dette kobler videre til diskursinstitutionel teori – til diskurs som kommunikation af sociale fænomener, indordnet i særlige *'ordner'* for acceptable konstateringer (Kjær & Pedersen, se citatet s. 27).

Der skelnes mellem regulative, normative og kognitive systemer, hvorfra legitimering fordeles, så institutionalisering kan ske (Scott 2008, jf. ovf. s. 32). Regulativ institutionalisering henviser til regelsystemer med åbenbare sanktioner, hvor man kan tale om tvangsmæssig indordnen, normativ institutionalisering refererer til forventninger, der honoreres med anerkendelse eller bekræftelse. Det tredje system, kulturel eller kognitiv institutionalisering, virker på mindre formaliserede måder – her handler det om udbredte overbevisninger, der gør, at ting blot tages for givet. Scott taler i forbindelse med den kulturelle institutionalisering om in- eller ekskluderende kulturelle skemata, der legitimerer ved at sikre social forståelse, forståelighed og genkendelse. Institution kan derfor ikke blot anskues som noget ydre i forhold til individet. Godt nok er institution et objektiveret mønster, men institutioner har en indre repræsentation i og med oplevelse af legitimitet. I det organisationsinstitutionelle perspektiv er specielt den kognitive eller kulturelle institutionaliseringsproces grundlæggende sammenlignet med såvel den moralsk-normativt styrede og i hvert fald i sammenligning med den lovmæssigt sanktionerede legitimitet: Lov bør i dette perspektiv fx først og fremmest opfattes som en anledning til meningsdannelse og kollektiv fortolkning

frem for grundlag for sanktion, for skal loven virke efter hensigten forudsætter den kognitiv-kulturel indforståethed snarere end at virke ved sit tvangsmæssige indhold (Scott 2008:54).

I en implementeringssammenhæng er aktørernes oplevelse af legitimitet et afgørende forhold for, om omfattende institutionalisering finder sted. Reformen udmøntes som formelle, regulative størrelser, men deres effekt beror på mødet med aktørernes mentale modeller. Hvis reformer udgør afgørende brud med disse, vil de *i bedste fald* sætte fortolknings- og håndteringsforsøg i gang: Kravene transformeres til procedurer og rutiner, der forekommer tilstrækkeligt legitime i den kontekst, der allerede er 'handlet frem'. Når det gælder reformer på *people processing*-området (relationsindlejrede ydelser), vil forandringskrav tilmed sjældent være klare og direkte implementerbare alene ud fra den regulative beskrivelse – de skal i særlig grad oversættes, og det skal de for at give tilstrækkelig mening for de implicerede i relation til allerede eksisterende modeller for praksis. Institutionalisering skal altså tillige finde sted også i normativ og professionskulturel betydning. De mekanismer, der er knyttet til regulative institutioner (regler, overvågning og sanktion), er sjældent tilstrækkelige. Det er et argument for, at man som udgangspunkt – selvfølgelig alt efter hvor sammensatte og omfattende forandringerne er – må *forvente* at implementeringsprocessen *fra* formulering af de nye visioner *til* omsætning i procedurer og rutiner er en særlig og skrøbelig proces. *I værste fald* vil de regulative elementer blive ignoreret – enten fordi de udgør for afgørende brud med de normer og værdier, der tilskrives den etablerede praksis (åben konflikt), eller fordi de mentale modeller, aktørerne har udviklet for problemløsning, forhindrer perceptionen eller forståelsen af de nye tiltag (barrierer for læring).

Studiet af komplekse reformers implementering vil derfor ofte vise sig at involvere forhandling af både mening og autoritet, afhængig af centrale aktørers oplevelse af reformens legitimitet. Den dobbelte reform af gymnasiet er ingen undtagelse, hvad allerede casen i kapitel 1 kan antyde.

Institutionel teori tilbyder således en ramme for at forstå, at implementering derfor bør ses som en proces, der kun delvis bør studeres som et spørgsmål om implementering af regler (den regulative dimension). Ikke mindst skal den studeres som fortløbende '*sense-makingprocesser*' (den kulturelle dimension) og som kampe om retten til at definere de forventninger, man vil kunne have til hinanden (den normative dimension).

Organisation og institution som perspektiver

Reformimplementering sker i organisationer og initierer i et eller andet omfang organisatorisk forandring. Det fører til spørgsmålet om, hvad en organisation er.

Organisation – elementært og funktionelt defineret – omhandler arbejdsdeling og koordination af det arbejdsdelte med henblik på opgaveløsning. Tit opfattes organisation som andet og mere, som et objekt med egenskaber, pladser, mennesker og problemer, der kan gøres til genstand for nærmere studier. Den høje grad af formalisering, der oftest er kendetegnende (formaliserede roller og relationer etc.), understøtter en sådan opfattelse. Charniawska foreslår, at man i stedet anskuer *hændelser eller handlinger* som det afgørende i organisationsforståelsen. Med reference bl.a. til Weick, der betoner det processuelle ved at tale om *organizing* frem for *organization*, foretrækker Charniawska at beskrive organisationer som netværk, et handlingsnet:

Idén utgår ifrån att man på varje plats och tidpunkt kan tala om en »institutionel ordning«, en uppsättning av (inte nödvändigtvis koherente) institutioner som är rådande just där og just då. Sådanne institutioner styr organiserandet i den mål de säger vilka handlingar som är legitimt förbundna med varandre. (Charniawska 2005:29)

Dette syn på organisationer gør det konstruktivistiske aspekt af institutionel teori tydeligt: Organisationer beskrives som 'flyg-

tige' institutionelle ordninger, afhængig af positionen, hvorfra der iagttages, afhængig af tidspunktet hvornår der iagttages, og alt i alt afhængig af den institutionelle delssammenhæng, hvori iagttagelsen indgår. Handling indrømmes en afgørende plads, jf. den funktionelle definition ovenfor, men beskrivelsen antyder, at handlingerne ikke nødvendigvis er så formålsbestemte, som den funktionelle definition vil udsige. Handlingernes sammenhæng er snarere bestemt af institutionaliserede forhold og dermed af, hvilke handlinger der forekommer »legitimt förbundna med varandre«, som citatet siger. Selv om handlinger ifølge dette synspunkt ikke altid er styret af målbestemt rationalitet, er der alligevel en vis orden – nemlig ved de institutioner, der gør sig gældende. Organisationer set som sådanne (mere eller mindre varige) processuelle forbindelser, konstrueret eller 'handlet frem' fra bestemte udsigtspunkter (jf. ovf. s. 36), gør det rimeligt snarere at tale om aktørernes organisations*forestilling* frem for at tale om organisation som en størrelse, der er udenfor eller uafhængig af aktørerne (se også Raae 2008).

Organisationer (eller organisationsforestillinger) kan ses i to perspektiver, der dog giver den funktionelle logik mere eller mindre plads i det mindste som legitimeringslogik. Vi har før omtalt institutioner som praksisser af en vis social betydning, retfærdiggjorte i forhold til givne sociale normer eller udbredte forestillinger. Det vil i denne fremstilling blive benævnt *institutionsperspektivet*. Institutionsperspektivet på organisationer fremhæver, hvordan disse sociale konstruktioner antager objektiveret karakter og derved fortaber deres karakter af at være produceret og reproduceret ved menneskelig aktivitet (jf. citatet s. 31). *Organisationsperspektivet* lægger vægt på konstruktionernes instrumentelle karakter, dvs. den intentionelle målrettethed. I en artikel om organisationsdesign opstiller Weick de to perspektiver på organisation over for hinanden (Weick 2001b):

A design is a blueprint

A design is constructed at a single point in time

Designs produce order through intention

Design creates planned change

A design is a recipe

Designing is continuously reconstructed

Design produce order through attention

Design codifies unplanned change after the fact

(Weick 2001b:59-60)

Organisationsperspektivet vil beskrive organisationen som en afgrænset helhed, formgivet i overensstemmelse med et bestemt formål, som kan ændres ved fritstående, rationelle beslutninger. Omvendt vil institutionsperspektivet have svært ved at se organisationens afgrænsning. Som 'handlingsnetværk' består den af rækker eller grupper af institutioner, der deles med andre organisationer. Ændringer vil mere som reglen end som undtagelsen følge kulturelle strømninger eller glidende normative ændringer blandt toneangivende interessenter i større felter på tværs af formelt afgrænsede organisationer.

Som sådan skygger perspektiverne analytisk for hinanden, men en implementeringssammenhæng er begge perspektiver vigtige i en bestemmelse af den organisationstype, den specifikke implementering gælder. Man vil kunne tale om organisationer i *forskellige omgivelser*, der vil 'lægge op til' eller 'kalde på' forskellige perspektiver på organisation. Scott taler således om organisation under kontrol af henholdsvis tekniske og institutionelle omgivelser⁴:

Technical environments allow the use of controls based on the characteristics of the outputs produced by organizational production systems. Products or services are products that can be assessed in terms of their relative cost or quality, giving rise to outcome controls. [...]By contrast, institutional environments emphasize the extent to which the organization is conforming to the norms of formal rationality, the extent to which the appropriate processes are being carried out and suitable structures are in place. (Scott 1998:138)

Uddannelsesinstitutioner er udpræget under institutionel kontrol. Kvantitative og kvalitative standarder for effektivitet er vanskelige at etablere – snarere afgøres uddannelsesinstitutionernes effektivitet af, hvorvidt de lever op til normative eller kulturelt betingede forventninger (Scott 1998, Meyer & Rowan 1978).

I forandringssammenhæng vil givne forandringspres være underlagt rationaliseringspres. Forandringspresset gøres legitimt i forhold til vigtige institutionelle forhold i organisationsomgivelserne. Det er ikke mindst tilfældet ved den policy, den dobbelte reform af de gymnasiale uddannelser er led i (se kap. 4). Her ser man forsøg på at 'retningsgive' den kompleksitet, mangfoldige institutionelle forventninger til fremtidig uddannelse udgør, ved indføre markeds lignende konstruktioner. En sådan kraftig rationalisering af de mangfoldige institutionelle forventninger vil 'kalde på' organisationsperspektivet. Det betyder dog ikke, at en kraftig rationalisering nødvendigvis vil gøre den praktiske forandring enklere, for ofte vil man se, hvordan en sådan 'retningsgiven' afføder ny kompleksitet, der for en forståelse kalder på institutionsperspektivet.

Implementeringsanalyse og institutionel teori

Formelt set er reform-implementering en top down-bevægelse. Uddannelsesreformer er formelt set et produkt af policy og transmitteres som sådan i den parlamentariske styringskæde frem til skolen. Men samtidig er det forenklet at tale om simpel transmission. Institutionel teori udgør på det punkt en mere nuanceret forståelsesramme. Det gør den ved at stille en række begreber til rådighed, der uden ganske at afvise styringskæden alligevel kan beskrive dens sammensathed.

Overordnet kan man beskrive implementering som *oversættelser af translokale ideer ind i den etablerede lokale praksis*. Kapitel 3 vil udbygge dette synspunkt teoretisk, og analyserne af styringsteksterne i kapitel 4 og af skolepraksis i kapitel 5 vil levere konkrete analyser af, hvordan det udspillede og udspiller sig i

forbindelse med den dobbelte reform. Selv om der er tale om lov, dvs. et regulativt udgangspunkt af høj autoritet, vil der være tale om en udmøntning, der betyder, at relative abstrakte ideer skal finde en praktisk udformning, der passer til, hvad de implicerede 'handler som' og opfatter som legitim praksis. Den institutionelle forståelsesramme gør det muligt at gå tættere på de udvekslinger og forskydninger, der er forårsaget af, at aktører jo læser, forstår og agerer ud fra mentale modeller, der både udgør receptive filtre og kreative reservoirer. Derved anerkendes, at implementering består i komplicerede processer mellem idé og realiseret praksis, for id aktørernes praksis og de institutioner, de agerer i relation til, spiller ind i implementeringsprocessen. Det sker på flere aktørniveauer – såvel på policyformuleringsniveau (de politiske forhandlinger og kompromisser) som på praktisk implementeringsniveau (gennem de organisatoriske principper og undervisningens praksis). Johansson formulerer det på følgende måde:

I denna forskning betraktas inte idéutbredningen som ren kopiering, utan som en kontinuerlig förvandling av idéer när de förflyttas från den ena aktören till den andra. [...] Mottagarna är inte bara transportörer, utan också transformatörer (och därmed innovatörer) av idéer. (Johansson 2006:30)

Dette kapitel leverer de *overordnede begreber*, der giver et blik både for den transformation, reformimplementeringen bevirker, men også for den transformation af reformen selv, som sker i mødet med skolevirkeligheden. Det efterfølgende kapitel, kapitel 3, går et skridt nærmere emnet ved – stadig på et teoretisk niveau – at beskrive de processer, der udspiller sig i spillet mellem uddannelsespolicy, reformer og uddannelsesinstitutioner.

Noter

1. Campbell placerer organisationsinstitutionel teori som en gren inden for sociologisk institutionel teori. Det, der konstituerer grenen, er,

siger Campbell, at organisationsinstitutionelle teoretikere betoner den kognitive taget-for-givethed, dvs. det fænomen, at aktørerne sjældent selv er klar over, hvilke rutiner, ritualer og 'scripts', de subscriberer på – »due to the fact that cognitive frameworks are generally so taken for granted that they are virtually invisible to the actors themselves« (Campbell 2001:163).

2. Stiafhængig udvikling kan på den anden side ikke beskrive al udvikling. Specielt i kraftige krisesituationer (krig og andre pludselige krisesituationer) vil mere brudagtig forandring forekomme. Men man kan sige, at stiafhængighedsbegrebet måske har mest for sig som undersøgelsesstrategisk begreb – det opfordrer så at sige til analyse af, hvor omfattende revolutionært udråbte ændringer i virkeligheden er
3. Weick skriver: »Literally, to enact an environment can mean to »create the appearance of an environment« or to »simulate an environment for the sake of representation«. [...] Members act as if they have environments, create the appearance of environments, or simulate environments for the sake of getting on with their business. These organizing acts are acts of invention rather than acts of discovery, they involve a superimposed order rather than underlying order, and they are based on the assumption that cognition follows the trail of action.« (2001a:188). I en analyse af uddannelsesreformer forekommer det mig at være en relevant påmindelse.
4. Scott foretager denne skelnen vel vidende, at teknisk og institutionel omverden ikke er gensidigt udelukkende begreber: Tekniske omgivelser vil i den institutionelle tankegang beskrives som en særlig institutionalisering, hvilende på 'myten om rationalitet'. Opdelingen skal dermed ses som en parallel til den ovenfor diskuterende skelnen mellem organisationsperspektiv og institutionelt perspektiv.

Kapitel 3.

Reform og implementering

Dette kapitel omhandler konceptualisering af policy, reform og reformimplementering med henblik på uddannelser. I forhold til det foregående kapitel er dette kapitel dermed et skridt nærmere fremstillingens specifikke emne om implementering.

Kapitlet fremstiller en analyseramme til den efterfølgende analyse af den dobbelte, danske gymnasiereform. Det underopdeles i tre hoveddele. Første del omhandler centrale begreber i policy, idet der først og fremmest spørges til policyprocessers retning og implementeringens flertydighed. I anden del konkretiseres med henblik på aktuelle og overordnede policy-ideer inden for uddannelsesverdenen. Kapitlets tredje del gælder begreber for analyse af implementeringsledelse i det kompleksitetsperspektiv, som de to foregående dele har opridset.

Som helhed leverer kapitlet med andre ord en ramme for analyse af *den komplekse reformimplementering*.

Reform, implementering og forandring

I dette afsnit behandles policybegrebet ved at referere til diskussioner om policy som produkt eller som proces, om magt i policy samt til diskussion om, hvorvidt policyimplementering skal ansues i et *top down* eller *bottom up*-perspektiv).

Policy som produkt og proces

Der findes ikke noget dansk ord, der ganske svarer til det engelske *policy*. Det danske politik er for bredt – snarere dækker ordet »den del af det danske 'politik'-begreb, der fokuserer på indholdet i politiske beslutninger« (<http://da.wikipedia.org/wiki/Policy>). Man kunne hævde, at policy omtaler et felt mellem politik og strategi. En rimelig oversættelse af policy vil være 'politik på et bestemt område' – dvs. mindre abstrakt og mere konkret problemrettet end politik og mere overordnet om end alligevel beslægtet med strategi. En policy for uddannelse er så det politiske indhold, der gennem en politisk proces fx konkretiseres i reformtekst. Bell og Stevenson (2006) fremhæver det rationaliserede i policy: Tilkendegivelserne søges systematisk forbundet og begrundet i bestemte mål og hensigter, som afledes af overordnede ideer eller værdier eller som blot er til stede som antagelser, der tages for givne.

Man kan skelne mellem policy som produkt og som proces. Policy som produkt omfatter retningslinjer eller (normativt orienterede) handlingsprogrammer. Bell og Stevenson, der beskæftiger sig med uddannelsespolicy, citerer Harman for en produktorienteret definition:

[Policy is] the implicit or explicit specification of courses of purposive action being followed, or to be followed in dealing with a recognized problem or matter of concern, and directed towards the accomplishment of some intended or desired set of goals. Policy can also be thought of as a position or stance developed in response to a problem or issue of conflict, and directed towards a particular objective.

(Harman 1984, cit. efter Bell & Stevenson 2006:14)

Bell og Stevenson påpeger, at et kritisk forhold ved at overbetone produktperspektivet på policy er, at policy kan få karakter af 'managerialism', afkoblet fra de fundamentale politiske spørgsmål om hvad uddannelse dybest set skal, hvem uddannelse er for og hvem der har magten til at definere disse ting. Spørgsmålet om

selve det politiske formål er muligvis nok til stede i formuleringen, men policy set som et stykke 'værktøj' overdøver diskussionen om værdier. Ofte vil der i den politiske kamp være et stærkt pres på policy som produkt for at konkretisere og udvise handleformåen osv., men man vil kunne påpege, at en vigtig demokratisk funktion netop vil være diskussionen om værdierne. Dette sidste synspunkt fremhæver policy som proces.

Kogan peger således på, at det er nødvendigt at understrege det politiske ved at placere værdier centralt i undersøgelsen (Kogan 1975:53ff). I uddannelsessammenhæng: Hvilke grundlæggende eller basale sociale, økonomiske og institutionelle værdier 'trækker' den pågældende uddannelsespolicy på? Hvilke sekundære eller instrumentelle værdier giver de anledning til? Kogan bestemmer policy som operationelle værdibestemte ytringer (Kogan 1975). Ved koncentration om værdier fås et skarpere blik for policyprocessen – det vil sige blikket for den demokratiske kamp om værdier, der indgår i policyformuleringen (og som policyproduktet kan læses som et udtryk for).

I det analyseperspektiv, der anlægges i denne fremstilling om implementering, er det en pointe at fastholde policy som både produkt og proces af den grund, at policyprocessens betydning for policyproduktets kompleksitet fastholdes. Alt efter hvordan processen – den formelle såvel som den uformelle – forløber, vil den interessenmediering, der finder sted, sætte sine afgørende spor i form af ægte eller tilsyneladende kompromisser. Dette er ikke mindst tilfældet ved den dobbelt reform af gymnasiet.

Policy og magt

Policyprocesaspektet gør spørgsmålet om magt aktuelt. I klassisk webersk forståelse er magt muligheden for at fuldføre egen vilje på trods af eventuel modstand. Christensen og Jensen betegner denne magtforståelse som magtens første dimension, *den direkte magt* (Christensen & Jensen 2008). Her er magt knyttet til den strukturelle *autoritet*. Autoriteten er – i den herredømmeform, Weber kalder den legale – bemyndiget i den for-

melle, regelbeskrevne position. Retningen er og bør være top down.

Et sådant fokus på formelle beslutningsstrukturer udgrænser den form for magt, der udspiller sig i 'dagsordenssætning', dvs. hvorvidt emner overhovedet gøres til emner for beslutning – *den indirekte magt* eller magtens anden dimension. Hvad bestemmes og hvad bestemmes ikke som et problem, der kan gøres til genstand for beslutning? Magt beskrives her bedre som *indflydelse*. Indflydelse kan afhænge af andet end placeringen i det formelle hierarki og gør derved magtens uformelle spil synligt. Bacharach og Lawler nævner personafhængige karakteristika, ekspertise men også selve 'muligheden', dvs. den uformelle mulighed, der ligger i at indtage bestemte positioner i bestemte netværk (Bacharach & Lawler 1981). Indflydelsesmagten kan i modsætning til den autoritetsbegrundede magt gå i mange retninger – dvs. også nedefra og op. Denne magtform er ikke uvæsentlig, når det gælder professionsorganisationer. Professionelle har indflydelsesmæssig magt af flere årsager: dels som følge af deres ekspertise, dels som følge af deres placering i den organisatoriske struktur, ofte som 'fremskudte' i mødet med klienten¹. Derved får de en afgørende position i forhold til de policyrealiseringen. Men også den policykonkretisering, som en reformtekst er, bærer præg af andet end formel magt. Måden, hvorpå processen er tilrettelagt, kan være mere eller mindre åben for indflydelse fra aktører, der ikke direkte (formelt), men i særdeles høj grad uformelt og indirekte har magt. I den dobbelte reforms eksempel spillede således såvel Dansk Industri som Gymnasielærerforeningen en større rolle (Wagenstein 2003, jf. kap. 4).

Et tredje fokus er *den bevidsthedskontrollerende magt*. Til forskel fra de to tidligere går man her ud over den magt, der udspiller sig i forbindelse med konflikter. Man kunne hævde, at den mest effektive magt kunne være at modvirke, at konflikter overhovedet opstår eller opfattes – og opstår de alligevel, består magten i at indvirke på, hvordan konfliktforholdet defineres. Bell og Stevenson finder, at denne magtforståelse er væsentlig i forbindelse med policygenerering:

The emphasis on power as not only an ability to shape the policy agenda, but as the capacity to shape how that agenda is perceived, highlights the centrality of understanding how policy 'problems' are presented and defined. Policy 'solutions' are then shaped decisively by those who are able to define the problem, and set the parameters within which solutions might be considered possible. (Bell & Stevenson 2006:20).

Hvor de to foregående magtdimensioner er aktørtilknyttede – den første som den formelt bemyndigede, den anden fokuseret på personers og koalitioner uformelle, evt. back stage-indflydelse – da overskrider den sidste på sæt og vis aktørniveauet i almindelig forstand. Ball (1990) fremhæver i sin analyse af uddannelsespolicy et ideologisk analyseniveau, hvor han fokuserer på de *diskurser*, der knytter sig til uddannelse

Power is invested in discourse, equally, discursive practices produce, maintain or play out power relations. 'Implicit in the question of the restructuring of education, there is the question of how the state exercises and imposes its power in part through the production of 'truth' and 'knowledge' about education'. (Ball 1990:17)

Magten forbindes her med viden, men viden i et bredere begreb end blot informationsbesiddelse. Det er viden i betydningen, *hvad* der kan siges og tænkes, *hvem* der kan tale hvornår, *hvor* og med *hvilken* oplevet autoritet: Diskurser frembringer derved særlige muligheder for inklusion og eksklusion af tænkning.


<i>Kilde</i>	<i>Type</i>	<i>Base</i>	<i>Afgrænsning</i>
Struktur	Autoritet	Tvang Placering Normativ Viden	Afgrænset
Personlighed	Indflydelse	Normativ Viden	
Ekspertise	Indflydelse	Normativ Viden	
Mulighed	Indflydelse	Tvang Viden	
Kulturel-kognitiv legitimitet	Bevidsthedspåvirkning	Viden Mimesis	Uafgrænset

Fig. 2. Figuren er en udbygning af Bacharach og Lawler (1981:36)

Alle tre aspekter er relevante i policyanalyse. Policy fremsættes i offentlig sammenhæng fra et bestemt sted af aktører, der er bemyndiget til at foretage bestemte beslutninger, hvorved bestemte mål udpeges i en bestemt styringskæde. Dette er top down-perspektivet eller det bureaukratiske perspektiv. Samtidig er policy et resultat af et komplekst magtspil, hvor såvel politiske koalitioner som 'udenomspolitiske' interessegrupperinger har indflydelse, heriblandt også de professionelle, som policy vedrører. Dette er de mange retningers perspektiv. Men endelig formuleres policy ind i bestemte sprogsystemer, der hver for sig fremstiller bestemte sandheder om uddannelse. I denne forståelse bliver spørgsmålet om retning problematisk – man kunne i stedet tale om et kontekstperspektiv.

Policyprocessers retning

Diskussionen om 'retning' skal fortsættes i det følgende, nu knyttet til policyprocessens. I teori om policy og implementering har man diskuteret, hvorvidt policy udspiller sig i top down-, bottom up- eller helt tredje forløb.

I rationel teori om implementering skelnes mellem policyudvikling eller –formulering og implementering. Det er en skelnen, der kan paralleliseres til Webers beskrivelse af de bureaukratiske processer i det legale herredømme og den skelnen, der dér foretages mellem politikerne og den interesseløse og saglige embedsmand. I denne optik angår policy alene værdier og mål, og implementering er et spørgsmål om at gennemføre de intentioner, der knytter sig hertil. Synspunktet knytter sig til den første af de omtalte magtaspekter – magten er tilknyttet den formelt bemyndigede. Perspektivet er top down. Policyudformerne er de centrale aktører. Perspektivet gør først og fremmest opmærksom på de elementer, der træffes beslutninger om på det centrale niveau, og diskuterer, hvorvidt beslutningerne implementeres korrekt.

I modsætning hertil lægger bottom up-perspektivet vægten på det udførende led. I denne synsvinkel vil man betone den realiserede policy – og policy-som-produkt realiseres først i og med forandringen lokalt er gennemført. Den realiserede policy kan afvige på både godt og ondt fra det oprindeligt intenderede, men er – hævder dette perspektiv – ikke desto mindre en mere realistisk måde at beskrive policy på, også selv om policyprocessen dermed bliver mere flertydig. Bell & Stevenson tilslutter sig dette flertydighedsperspektiv, når det gælder uddannelse:

Key practitioners in schools and colleges, rather than being passive implementers of policies determined and decided elsewhere, are able to shape national policy at an early stage, perhaps through their involvement in interest groups, professional associations or their favored position in government policy forums and think-tanks. In other cases, influence may be exerted at an institutional level as the organizational principles and operational practices

though which policy is implemented are formed and re-formed.
(Bell & Stevenson 2006:8)

Flertydighedssynsvinklen lægger sig nærmest op ad den anden magtdimension, den indirekte magt eller magt som indflydelse. En god portion magt er, vil man hævde, knyttet til implementeringsstedet. Mere konkret gælder det ifølge Bell og Stevenson, at

Schools and colleges are constantly engaged in developing their own policies as they seek to both pursue their own internal objectives and respond to the external policy environment. Policy making as a process is therefore not something that happens exclusively 'up there', but is something that happens 'down here' too. Those working in schools and colleges are simultaneously engaged in making sense of the policies of others, and forming policies of their own – two processes that in reality are more than interdependent – they are separate elements of a single process.
(Bell & Stevenson 2006:9-10)

Ifølge Matland (1995) anerkender de fleste teoretikere begge perspektiver, men oftest med den forskel, at variablerne på makroniveauet fremhæves i analyser baseret på det første perspektiv og mikroniveau-variablerne i analyser tilhørende det sidstnævnte.

I bottom up-perspektivet opereres imidlertid fortsat med aktører og interessekonflikter. Hvad der underbelyses i denne tilgang, er policybeslutningens samfundsmæssige eller kulturelle kontekst – indflydelsen fra en kontekst, der gør, at forhold uden videre forekommer naturlige og ikke har været genstand for beslutning. Inddrager man dette niveau åbnes fx for en diskurstilgang. I et diskursperspektiv analyseres policyudformning ikke nødvendigvis i forhold til konkrete (koalitioner af) aktører, men til diskursformationer – dvs. til 'produktion af indlysende sandheder' (jf. Ball-citatet ovf. s. 49). Her vil bestemte forestillinger om uddannelse knytte an til bredere samfundsmæssige og kulturelle forestillinger – fx til 'statslige diskurser' (hvilket

statsbegreb konstrueres, hvad 'tages for givet' i den henseende eller hvad søges fremstillet, så det må forekomme overbevisende og naturligt?).

I spørgsmålet om policyformulering over for policyimplementering er det interessante med andre ord, at parallelt med en tiltagende kritik af den rationelle eller formelle tilgang til policyprocessen udviskes grænsen mellem formulering og implementering. Efterhånden som bottom up- og kontekstperspektivet tilføjes, bliver det åbenlyst, at den skarpe grænse ikke kan opretholdes. Samtidig med, at top down-retningen i policy jo må anerkendes som legitim, anerkendes i stigende grad de implementerendes rolle samt den betydning, som eksisterende diskurser og diskursive praksisser har for realiseringen. *Retning* bliver derved mindre entydig – Bowe & Ball vil således afbilde processen som cirkulær (Bowe & Ball 1992, se nf. s. 61). Det indledende kapitel rummer eksempler herpå (kap. 1).

Typer af policyimplementering og konflikter og flertydighed

I det foregående afsnit omtaltes forskellige figurer i er implementeringsteoretiske tilgange. En afgørende distinktion er, hvorvidt fokus ligger på policyudformning eller på resultat. Top down-tilgangen hælder mod det første, bottom up-tilgangen mod det andet. Matland, der har foretaget en større gennemgang af litteratur om implementering, hævder imidlertid, at hvorvidt det ene eller det andet synspunkt gør sig gældende, synes at have en vis sammenhæng med, hvordan implementeringens succes kan afgøres:

[...] when policy goals explicitly have been stated, then, based on democratic theory, the statutory designers' values have a superior value. In such instances the correct standard of implementation success is loyalty to the prescribed goals. When a policy does not have explicitly stated goals, the choice of a standard becomes more difficult, and more general societal norms and values come into play. (Matland 1995:155)

Modeller, der ses i litteratur om policyimplementering, reflekterer dette. Matland foreslår på den baggrund en matrix, der syntetiserer *varierede vilkår for policyimplementering*. To dimensioner bliver her afgørende: Graden af konflikt og graden af flertydighed.

Konflikt angår målene. Er der ikke præferenceenighed, vil det kunne påvirke såvel policyudformning som implementeringsproces. Er konfliktindholdet lavt vil såkaldte analytiske metoder oftest blive taget i brug med henblik på problemløsning og overtalelse. Er konfliktindholdet derimod højt, vil implementeringsprocessen i højere grad give anledning til forhandling og købslåen.

Flertydighed kan såvel dreje sig om mål som midler. Klarhed om mål (præcision) er ikke altid tilfældet, heller ikke altid at foretrække ud fra en vurdering af implementeringens funktionalitet og samlede transaktionsomkostninger. Klare og entydige mål kan bevirke konflikt, og omvendt gælder det, at jo mindre entydighed, jo større mulighed for at tilpasse kreativt. Med hensyn til midler er det ofte et spørgsmål om, hvorvidt teknologien, der skal realisere målene, er kendt og til stede, og hvorvidt der er viden om teknologiens virkning.

Modellens fire felter fremstiller derved fire forskellige typer af implementeringsprocesser og antagelser om resultat.

		Konflikt	
		Lav	Høj
Flertydighed	Lav	1. Administrativ implementering Ressourcer	2. Politisk implementering Magt
	Høj	3. Eksperimentel implementering Kontekst-betingelser	4. Symbolsk implementering Koalitions-styrke

Fig 3. Flertydighed-konfliktmatrixen – efter Matland 1995.

Felt 1, *administrativ implementering*, beskriver den enkleste af alle verdner – her synes den *rationelle model* at gøre tilstrækkelig fyldest – dvs. top down-tilgangen. Den centrale antagelse er her, at resultatet bestemmes af ressourcerne, og i dette felt er der en vis sandsynlighed for, at det også er tilfældet.

Felt 2, *politisk implementering*: Her er flertydighedsniveauet angående målene og midlerne stadig lavt (dvs det er principielt muligt at formulere relativt entydige mål, og metoderne til deres realisering er kendte), men konfliktniveauet blandt de centrale aktører i policyudformningen højt. Det er den typiske situation for den *politiske model*. Aktørerne har hver for sig klart definerede mål, men disse er tilsammen uforenelige. Resultatet bestemmes af magtfaktorer ved dominans eller kompromis. Her vil top down-tilgangen stadig have en vis bekrivelsesformåen.

Felt 3 – *eksperimentel implementering* – er kendetegnet ved en høj grad af flertydighed hvad mål og midler angår og lav grad af konflikt omkring policyudformningen. Her afhænger implementeringsresultatet i høj grad af, hvilke aktørkoalitioner – og her taler vi om aktører på implementeringens mikroniveau – der er mest aktive. I den forstand er processen kontekst- eller stedsafhængig. I termer fra beslutningsteori er processen ofte tæt på den såkaldte *skraldespandsmodel* (March 1995), hvor selve processen har et vist tilfældighedspræg. Policies med bredt accepterede mål men med uklare midler vil ofte antage eksperimentkarakter, og resultatsucces kan til tider med større ret beskrives som læring, end det kan beskrives i outcome-begreber. Evaluering og feedback er vitale komponenter i disse former for implementering. Matland konstaterer, at bottom up-teorierne om implementering her har en særlig berettigelse. Derfor er implementering i dette tilfælde særlig afhængig af kontekstbetingelser (tilstedeværende viden eller erfaring, robuste strukturer osv.).

Felt 4 udgøres af *symbolsk implementering*, der kendetegnes ved både høj grad af flertydighed og konflikt.²

Policies that invoke highly salient symbols often produce high levels of conflict even when the policy is vague. Symbolic policies

play an important role in confirming new goals, in reaffirming a commitment to old goals, or in emphasizing important values and principles. (Matland 1995:168)

De problemtyper, Matland nævner, minder i høj grad om såkaldte *wicked problems* – dvs. problemer, der er svære at afgrænse, som ofte består af hele komplekser, hvor løsningskriterier er så vanskelig at opstille, at problemdefinition og løsning ofte har stor gensidig indvirkning (Harmon & Mayer 1986)³. Flertydigheden betyder, at mange tolkninger kan være gyldige og mange handlinger kan forsvares. I sådanne tilfælde vil aktørkoalitioner ofte betyde en del, ikke mindst koalitioner blandt professionelle. Matland påpeger, at uddannede professionelle er hurtige til at indtræde i eventuelle 'rum for tolkning' og hurtige med forslag, der udspringer af deres respektive perspektiver.

Symbolsk implementering ligner politisk implementering ved, at aktører ofte er stærkt involverede og at deres involvering (ofte via de koalitioner, de indgår i) betyder meget for resultatet. Symbolsk implementering adskiller sig fra den politiske ved, at koalitionsdannelserne sker på implementeringens mikroniveau. Der sker, fordi målene er flertydige, hvilket åbner for kompromiser på policyudformningsniveau, og som samtidig giver mulighed for mange fortolkende beslutninger på mikroniveau vedrørende realiseringen:

When dealing with cases of symbolic implementation, identifying the competing factions at the local level, along with the micro-level contextual factors that affect the strengths of the competing factions, is central to accurate explanations of policy outcomes. (Matland 1995:170)

Af samme grund vil hverken top down- eller bottom up-modeller slå til i beskrivelsen af implementeringsprocessen. Konflikt-niveauet er højt, så magtforholdene er ikke entydige, og policy-flertydigheden gør det vanskeligt fra centralt hold at monitorere og gribe ind i de lokale implementeringsprocesser. Det giver mere

handlerum for lokale aktører (som ved eksperimentel implementering) – men det betyder også, at processen i den symbolske implementering politiseres – også lokalt! Det sidste udgør en forskel fra den eksperimentelle implementering.

Matlands bidrag angår en form for situationsafhængig teori, dvs. en teori, hvor forskellige beskrivelsesmodeller beskrives som afhængige af bestemte vilkår, der knytter sig til policy. Man kan diskutere, om matrixen kan bruges som udgangspunkt for valg af implementeringsmodel, sådan som Matland forestiller sig det. En sådan diskussion er imidlertid overflødig i denne sammenhæng. Her er pointen, at matrixen udsiger, at jo mere komplekse implementeringsvilkårene er – afhængig af konflikt-niveau og flertydighed hvad angår mål og teknologi – jo mere kompleksitet synes beskrivelsen at skulle fange. I tilfældet den dobbelte reform vil man kunne argumentere for, at situationen i visse henseender peger på feltet for symbolsk implementering, jf. kapitel 4.

Reformprocessen – fra policy til praksis

Policyimplementering beskrives ofte i en række faser fra problemidentifikation og initiering af den ny policy til implementering og evaluering. Levin foreslår fire faser: Oprindelse eller udspring, antagelse, implementering og resultat (Levin 2001).

Den første fase eller det første element i modellen har fokus på policyudspringet, sådan som initiativet opstår i den politiske omegn, på de forskellige aktørers roller heri og på de antagelser om uddannelse, der eksplicit eller implicit ligger heri eller som reformforslaget henter sin legitimitet ved. Spørgsmålet er her, hvordan bestemte bliver en del af den pågældende regerings dagsorden.

Den anden fase, antagelsen af den pågældende policy, omhandler, hvad der sker mellem det oprindelige forslag og arbejdet frem mod den konkrete udformning af loven eller andre autoritative styredokumenter, der kan vedtages. Hvad sker der i de politiske forhandlinger, hvordan indvirker de på de oprindelige ideer?

Den tredje fase vedrører selve implementeringen. Levins vinkel er policyvinklen på implementeringen, dvs. hvilken model for implementering, der ligger indbygget i reformforslaget – hvordan tænker reformen så at sige sig selv gennemført?

Fjerde fase omhandler resultaterne – hvordan påvirker reformerne resultaterne?

Levin understreger, at opdelingen er analytisk – i praksis er der tale om overlappende faser, og grænserne bliver utydeligere, jo længere frem man kommer mod praksis. Levin bemærker endvidere, at det er vigtigt ikke at overvurdere rationaliteten i policyprocessen – processen er sammensat af såvel momentane 'opskrifter' som mere grundlæggende synspunkter, af idémæssige forestillinger og symbolske attituder, ligesom institutionerne, policyen gælder, besidder betragtelig inertie og ofte formår at få indflydelse på processen. På den anden side viser erfaringer, at reformer kan have umiddelbar ringe, men på længere sigt stor virkning. Specielt vil vanskelighederne i processerne i mødet med reform og 'den træge organisation og praksis' kunne forstås teoretisk ud fra begreberne om institutionel transformation, jf. kapitel 2.

Levins analyseramme følger i sit udgangspunkt den antagelse om policyprocessens forløb, der ligger i rationel teori om policy – dvs. fra idé til praksis. Med de tilføjelser, der refereres just ovenfor, påpeges dog samtidig nødvendigheden af at overskride en rationel analyse. Deri ligner Levins model den fasemodel, jeg introducerede indledningsvis (se kap. 1), som understreger, at koblingen mellem policyformulering og realisering dog ikke er så entydig endda.

Bell og Stevenson foreslår en lidt anden analyseramme (se fig. 4). Den analytiske interesse er umiddelbart mere markant her. De fire faser er reduceret til to – policyformulering og policyimplementering, men derudover er modellens elementer ikke indlejret i et lineært policyforløb. I stedet indgår de i en analyselogik om faktorer på forskellige niveauer. Der opstilles fire niveauer: den sociopolitiske omverden og den strategiske retning, og med henblik på 'sammenstødet' med institutionerne: De organisatoriske principper, de operationelle praksisser og procedurer.

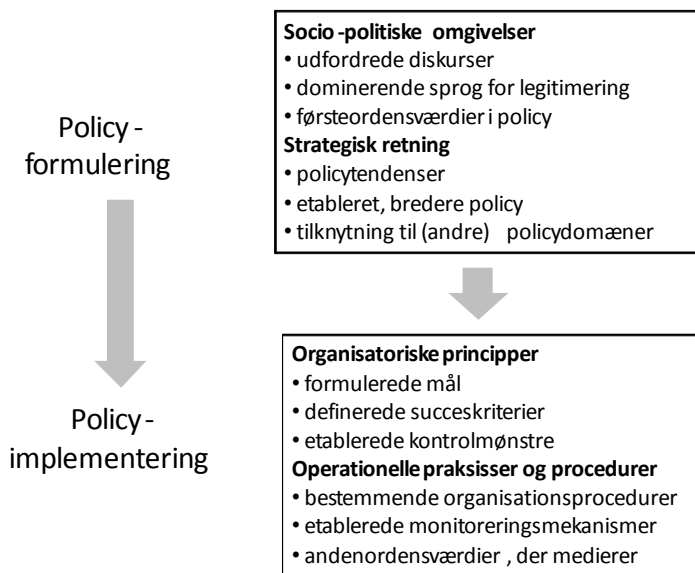


Fig. 4

Det *sociopolitiske niveau* i policyformuleringen henviser til feltets dominerende diskurser og retorik, som policy på én gang kan ses som indlejret i og et brud med, jf. den tidligere diskussion om institutionel forandring (kap 2, dette kap. s. 66). De overordnede forhold sætter rammer eller horisonter for de *strategiske beslutninger* – hvad kan nu tænkes om et problem og hvilken løsning (-sretning) forekommer 'naturlige' eller 'fornuftig'.

Den formulerede policy møder organisationer, hvor policy skal oversættes til mål, succeskriterier og kontrolmønstre i mødet med allerede institutionaliserede ditto (*organisatoriske principper*). Disse organisatoriske principper kan i teorien findes på flere niveauer – i centraladministrationen eller lokalt (regionalt eller i den enkelte skoleorganisation). Men den møder også etablerede *operationelle praksisser*, der er i større eller mindre sammenhæng med de organisatoriske principper. Hvordan 'forestiller' policy sig dette møde?

Modellens elementer henviser alt i alt til, hvordan policy-processerne medieres i spændet mellem formulering (i en gi-

ven kontekst) og implementering i specifikke handleprogrammer:

The four levels are nested [...] in the sense that educational policy, derived from the wider socio-political discourse, is mediated through the formulation of a strategic direction in the national and regional context which, in turn, generate organizational processes within which schools are located and curriculum content, pedagogy and assessment determined. In this way, policy [...] is translated into activities in the school and classroom.

(Bell & Stevenson 2006:13)

Modellens forslag udbygger den rationelle tilgang. Det er et forsøg på at nærme sig oversættelsesprocesser, men det er ikke et egentligt brud, for Bell og Stevenson reproducerer i princippet det ordinære policyhierarki. Der er vigtigt at fastslå, at det har sin berettigelse – policyimplementering er, som det er omtalt, en autoritativt begrundet proces, dvs. en top down-proces, der foreskriver bestemte forandringer. Blot er det med henblik på en omfattende *forståelse* af processen nødvendigt at supplere med, at policy også *håndteres* undervejs gennem de forskellige niveauer: Aktørerne tilskriver den mening i forskellig grad og på forskellig måde forhold til de institutionelle kontekster, de allerede indgår i.

At se implementering som en kæde fører uvilkårligt til forståelser af 'svage led', hvad enten disse anskues som følge af teknologiske svagheder (uudviklede implementeringsteknologiske strukturer) eller 'humandeficit' (manglede kundskaber, modstand osv.).

Et alternativ kunne være at se håndteringen som forhandling af mening. Dette synspunkt er i centrum for Bowe og Ball (1992). Bowe og Ball nævner på baggrund af engelske erfaringer, at på den ene side er skolerne, lærerne og lederne tendentielt blevet marginaliseret eller blot lapidarisk repræsenteret ved lærerfagforeninger eller andre faglige sammenslutninger. På den anden side har der været en stigende interesse for mikroniveau-

undersøgelser af policyimplementering ved evalueringer og lignende, der hovedsagelig har været orienteret mod, hvorvidt policyintentionerne nu også blev realiseret (jf. også det efterfølgende afsnit om implementeringserfaringer). Derved forfines implementeringssynet, men stadig reproduceres styringsvinklen, »the 'managerial perspective' on the policy process« (Bowe & Ball 1992:7). Med henblik på en mere udbygget forståelse af, hvad der sker mellem formulering og realisering, foreslår Bowe og Ball i stedet en cirkulær analysemodel. Den cirkulære model skal fremhæve processens karakter af *rekontekstualisering*, en policyrekontekstualisering, der foregår overalt i forløbet.

Modellen består af tre led, kontekst for indflydelse, for (policy-)tekstproduktion og for praksis. Policyprocessen er det, der udspiller sig mellem disse punkter i modellen (se fig. 5).

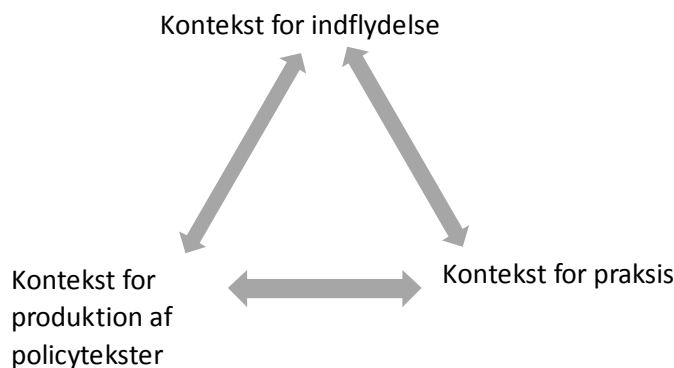


Fig. 5. Bowe og Balls model for policyprocessen

Konteksten for indflydelse og for policytekstproduktion er selvfølgelig tæt forbundne. Men man skal være opmærksom på det strategiske og taktiske element her: Skønt indflydelsen ofte er retningsgivet af relativt snævre politiske interesser, iscenesættes de på måder, der kan appellere bredt. Tekster, der repræsenterer den konkrete policy, er derfor for det første ikke nødvendigvis kohærente – de er næppe udtømmende, ofte ladet med generali-

seringer og består af formuleringer, som giver flere afkodningsmuligheder. For det andet er de i sig selv resultatet af kamp og kompromis.

Skønt policy her er set som tekstuelle interventioner, så sætter de materielle begrænsninger og giver muligheder – hvorved vi føres ind på det område, policy refererer til, nemlig praksiskon teksten. Bowe og Ball konstaterer, at policy ikke blot modtages og implementeres, men at den fortolkes og væves ind i praksis. Herved, hævder de, *genskabes* den:

Practitioners do not confront policy texts as naive readers, they come with histories, with experience, with values and purposes of their own, they have vested interests in the meaning of policy. Policies will be interpreted differently as the histories, experiences, values, purposes and interests make up any arena differ. The simple point is that policy writers cannot control the meanings of their texts. Parts of texts will be rejected, selected out, ignored, deliberately misunderstood; responses may be frivolous, etc. Furthermore, yet again, interpretation is a matter of struggle. Different interpretations will be in contest, as they relate to different interests [...], one or other interpretation will predominate, although deviant or minority readings may be important. (Bowe & Ball 1992:22)

Bowe og Ball konkluderer derfor, at det i implementeringssammenhæng er forenkende at tale om 'policy making' – snarere skal man tale om *policy making* og *re-making* – og i stedet for at tale om resultater skal man snarere tale om virkninger.

Tilgangen udmærker sig specielt ved to ting. Dels fastholder den et konfliktperspektiv. Såvel policyformulering som – genskabelse ses i et strategisk og taktisk interesseperspektiv: Tekster formuleres med henblik på at overbevise nogen om noget, men også reception af tekster sker i forlængelse af den interesse, som *tolkningen* af teksten mobiliserer hos de udøvende – dvs. sådan som 'bolden gribes' (jf. kap. 5). Dels fastholder tilgangen et blik på policy som tekster indlejret i større 'tekstsammenhænge', såsom diskursordner og dermed overgribende institutionelle

helheder. Dermed henvises til, hvad vi med en term fra organisationsinstitutionalisme har kaldt felter for *shared understandings* (jf. kap. 2). Teorien trækker dermed også på aktøroverskridende magtperspektiver – den indflydelse, som kan tilskrives kulturelt-kognitive skemata.

I denne fremstilling vil Bowe og Balls tilgang udgøre den overordnede forståelse i analysen. Elementerne i Bell og Stevensons model indgår imidlertid som en konkretiseringsramme for spørgsmålene til den dobbelte reform.

Erfaringer fra implementering

Den stigende kompleksitet, der aftegnes i de modeller for analyse, jeg har omtalt ovenfor, reflekterer generelle erfaringer i forskning vedrørende implementering. Det essentielle spørgsmål, som forskningen rejser, er ikke mere '*what's implementable and what works?*', men snarere hvad der kan implementeres af hvem og hvad der virker for hvem, hvor, hvornår og under hvilke omstændigheder (Honig 2006). Det skyldes flere og sammenfaldende forhold, Dels skyldes det mere viden om og erfaringer med implementeringens forskellige processer, dels de øgede ambitioner, der fra policyhold knyttes til uddannelsesreformer, som fordrer mere opmærksomhed på implementeringsprocessen (jf. monitorering og evaluering o.l.). Honig finder, at reformers ambitionsniveau på uddannelsesområder generelt øges, fordi de i stigende grad ses som løsninger på problemer, der rækker ud over, hvad man tidligere har opfattet som uddannelsernes opgave. Reformen stiller fx krav om øgede boglige kvalifikationer samtidig med, at uddannelsernes inkluderende funktion skal øges (jf. den danske 95-procentambition⁴) eller – som i 2005-reformens tilfælde – forventning om færdighedspræstationer af en art, hvor sammenhængen med det i øvrigt bærende begreb om kompetenceudvikling kan diskuteres.

Honig fremstiller en kort oversigt over forskning i implementering af uddannelsespolicy, som afspejler dette forhold. Tre bølger identificeres (Honig 2006:4ff):

Første bølge er fra 1960'erne, hvor implementeringsforskning bliver et område, og omhandler, *hvad der faktisk bliver implementeret* – og det vil også sige hvad ikke. De (amerikanske) uddannelsesreformer, der er forskningsgenstanden, har som mål at modvirke fattigdom, men de aspekter, man gjorde til genstand for evaluering, var – set i dagens bakspejl – relativt ydmyge (kompenserende indsatser til elever fra lavindkomstlag). Policydesign var bygget i et klart top down-perspektiv – policy-beslutterne formulerede retningslinjerne, implementator udførte og monitorerede. Hovedinteressen i evalueringerne var at undersøge, om der forekom resultatsvigt og forskningen skulle afdække, hvad der kunne være årsagen til disse svigt (forstået som afvigelser fra mål). Evalueringskonklusionerne angik handlinger, der skulle mindske afvigelser.

Under anden bølge (1970'erne) vendes opmærksomheden mod, *hvad der implementeres over tid*. Erfaringen var nu, at realisering af policy tager tid, fordi det drejer sig om at forene ofte mange samtidige krav, der støder sammen og giver konflikter i praksis. Forskningsspørgsmålene angår stadig implementeringsresultatets overensstemmelse med policy, men nu udvides forskningsobjektet med henblik på en mere nuanceret forståelse: Interessen gælder såvel kompleksiteten af policy, de mennesker, der skal udføre ændringerne og de vilkår, de arbejder under (*policies, peoples and places*, jf. nf.). Der argumenteres for, at alle tre ting har indvirkning på hvad og i hvilken udstrækning, det intendede bliver implementeret. Nye værktøjer og policymodeller bliver udviklet, såsom detaljerede tjeklister for bedste fremgangsmåde for reformkonstruktørerne for at sikre sig mod afvigelser.

Tredje bølge kalder Honig *øget opmærksomhed på, hvad virker*. Bølgen har især baggrund i de amerikanske *A Nation at Risk*-programmer (1980'erne). Hvor de tidligere reformprogrammer hovedsagelig udbyggede de eksisterende systemer, rykker reformerne nu tættere på de uddannelsesmæssige kerneprocesser – hvem der skal undervise og hvad der skal undervises i. 'Hvad virker' betegner en øget opmærksomhed på, at elementerne, der indgår i policydesign – mandater, incitament, kapacitetsopbyg-

ning osv. – afspejler underliggende antagelser om, hvordan man motiverer til forandring. Man begynder i forlængelse heraf nu at forholde sig til, hvordan fx ledere og lærere håndterer (og derved former) implementeringsprocesserne, hvilket har indflydelse på resultaterne. Policyimplementering anskues som forhandlede processer mellem forskellige aktørniveauer (fx føderale og lokale aktører, men også organisationer og professionelle). Det er nu *gruppen* af professionelle og organisationerne, de indgår i, man fokuserer på, for at finde medierende forklaringer. Ligeledes begynder de forskellige aktørers daglige praksis at få forskningsmæssig interesse:

While schoolteachers and principals long had been topics of study in the fields of teacher education and educational leadership, research explicitly located within the field of policy implementation began to explore how these school-based professionals shaped implementation processes and outcomes. (Honig 2006:8)

‘Implementeringsstederne’ får også forøget opmærksomhed som medierende elementer. Nu handler det ikke blot om skoler som ‘yderste led’, men fx om professionelle netværk eller lokale praksisfællesskaber. Honig citerer således McLaughlin for at opfordre implementeringsforskere til at vende interessen bort fra først og fremme at interessere sig for hvilke policies, der implementeres, til snarere at beskæftige sig med de vilkår, der betyder noget for at fremme effektiv praksis.

Alt i alt, konstaterer Honig, søger implementeringsforskere i dag ikke at finde strikte lovmæssigheder. Tværtimod går tendensen i retning af at beskrive, hvordan varierende policies interagerer med varierende grupper af mennesker på forskellige steder – for via caseakkumulation efterhånden at kunne *beskrive visse mulige mønstre* i implementering. Endvidere beskriver implementeringsforskningen ikke variation som svigt – snarere gælder det *at forstå* med henblik på at øge ‘programdeltagernes’ evne til at indgå i programmerne. Meningsskabelse, fortolkning og læring bliver de centrale begreber.

Denne fremstilling om implementering lægger sig i kølvandet på den sidstnævnte udvikling.

Udviklingen i implementeringsforskning synes til en vis grad at modsvare den udvikling, jeg har beskrevet i det foregående afsnit om analysemodeller vedrørende implementering. Dobbeltheden af handleanvisende og beskrivende teoretisk tilgang er til at få øje på: Policy er pr. definition præskriptiv – det er den »autoritative tilknytning af værdier«, siger Kogan:

Policies are the operational statements of values – ‘statements of prescriptive intent’, ‘the authoritative allocation of values’, ‘grammatical utterances’. (Kogan 1975:55)

– men den empiriske forskningsudvikling synes at vise, at realiseringen af policy hverken kan og bør forstås i en enkel kæde oppe fra og ned. Den handler lige så meget – og specielt når vi bevæger os i de mere komplekse felter for policy – om de mennesker, der skal omsætte den og den virkelighed, som de indgår i, og hvorfra de skal forstå det nye. Det forfiner, men overskrider ikke i sig selv styringsperspektivet ‘fra policygenerering til implementering’. Men det udvider beskrivelsesperspektivet til også at kunne vise, *hvordan oversættelser også består af kreative håndteringer* i de handle- rum, der i større eller mindre grad er til stede. Casen i kapitel 1 giver således et eksempel på, hvordan rektorer i deres bud på, hvordan de forestiller sig den dobbelte reform fortsat realiseres, samtidig forholder sig til politiske vilkår, som overskrider den blotte reformrealisering.

Transnationale strømninger i uddannelsespolicy

Dette det andet hovedafsnit i kapitlet går fra måder at forstå policy og implementering på til et bestemt *felt for policy*. Det gælder nu de ‘horisonter’, som aktuelle uddannelsesreformer formuleres inden for. Afsnittet beskriver tre strømninger i uddannelsespolicy, der alle er kendetegnet ved at bevæge sig på tværs

af nationale grænser. Beskrivelsen sker generelt og på idéniveau, dvs. (så vidt det er muligt) rensat for nationale oversættelser, der kendetegner konkrete policies (jf. kap. 2). De tre generelle policies, der beskrives – human kapitaldiskursen, diskursen om medborgerskab og social retfærdighed og endelig markeds- og accountabilitydiskursen – skal ses som ‘superdiskurser’. Af disse superdiskursernes bestanddele sammenstykkedes nationale uddannelsesprogrammer og uddannelsesreformer. I superdiskurserne hentes legitimitet, samtidig med, at de nationale sammenstyknin-gen forskyder elementerne på måder, så de tilpasses. Beskrivelsen af de tre afsnit hviler hovedsageligt på Bell og Stevenson (2006).⁵ Afsnittet udgør en ramme for analysen af den dobbelte danske gymnasireform med særligt henblik på de (oversættelser af) transnationale strømninger, der indgår heri (kap. 4).

Humankapital og uddannelse

Humankapitaldiskursen er tæt forbundet med ideen om, at man i stadig højere grad bevæger sig mod vidensdrevet økonomi. Det er her, uddannelse kommer ind i billedet:

Human capital is the sum of education and skill that can be used to produce wealth. It helps to determine the earning capacity of individuals and their contribution to the economic performance of the state in which they work. It is usually measured by examining the level of skills and knowledge of the recipients such as members of a firm or a cohort of school pupils. (Bell og Stevenson 2006:42)

På individuelt niveau er postulatet bag humankapitalteorien, at den enkelte forbedrer sin arbejdskrafts omsættelighed og dermed sin værdi på arbejdsmarkedet. På samfunds niveau er ideen, at den nationale økonomi vinder ved uddannet arbejdskraft. Frem for at se uddannelse som en velfærds mæssig omkostning, bør uddannelse såvel på individuelt som på nationalt niveau ses som en investering med afkast både for den enkelte og for samfundet. Der er

dog to forskellige traditioner inden for nationale udmøntninger af humankapitalsynspunktet – nemlig en fortrinsvis liberalistisk, hvor vægten lægges på det individuelle afkast, og en i højere grad kollektiv. Den sidste er hovedsagelig kendt fra de nordiske lande (skønt modellen imidlertid for nærværende muligvis er under pres). Her er vægten lagt på den samlede, nationale økonomi.

En fremtrædende eksponent for humankapitalsynspunktet er den overnationale institution OECD, se fx den snart klassiske rapport *Lifelong Learning for All* (OECD 1996).

Ifølge humankapitaltilgangen bør uddannelserne først og fremmest orienteres efter arbejdsmarkedets behov – derved opnås den bedste økonomiske vækst. Selve relationen mellem kapital og uddannelse er imidlertid relativt abstrakt og mange spørgsmål melder sig: Hvordan skal uddannelse skrues sammen, så den er mest lønsom såvel på kort som på lang sigt? Specielt vedrørende almene uddannelser vil der i takt med krav om tilpasning til et arbejdsmarked i stadig hurtigere omstilling kunne opstå dilemmaer om uddannelsernes struktur og indhold. Kan systemet skabes, så der kun er et fåtal af såkaldte blindgyder *samtidig med*, at uddannelserne bliver tilpas konkret orienteret mod arbejdsmarkedets kvalifikationskrav? Kan uddannelser designes, så kvalifikationers forældelse udsættes? Ved sådanne spørgsmål åbner humankapitalteoriene for diskussion og derved for mange interesser i policyformuleringen.

Specielt den sidste problemstilling – ‘uddannelsesproduktets langtidsholdbarhed’ – har foranlediget diskussioner, der har også haft deres indvirkning på 2005-reformen, ikke mindst ved at indføre et begreb om kompetenceudvikling og indføre et kompetenceorienteret curriculum (Raae 2005, se for videre diskussion heraf kap. 4).

Demokrati og social retfærdighed

Hvor humankapitalperspektivet omhandler en økonomisk funktionalisering af uddannelse, refererer perspektivet vedrørende demokrati og social retfærdighed til *sociale og moralske principper*.

Bell og Stevenson henviser til T.H. Marshall, der med *Citizenship and Social Class* fra 1950 var med til at tegne efterkrigstidens forståelse af medborgerskab. Marshall skelner mellem civilt, politisk og socialt eller velfærds-mæssigt medborgerskab forstået som universelle rettigheder. Det civile medborgerskab gælder den individuelle frihed (ytringsfrihed og ejendomsretten). Det politiske angår retten til at deltage i udøvelsen af den politisk magt, og det sociale medborgerskab gælder retten til social sikkerhed – visse grundlæggende sociale ydelser, såsom uddannelse og sundhedsydelser (Marshall & Bottomore 1992).

Sammenhængen mellem demokrati- og medborgerdagsorden og uddannelsespolicy er ikke entydig og kan let indgå i noget, der ligner tautologiske cirkler, fordi uddannelse jo er socialiserende og i sig selv diskurssættende:

Education is distinct from other forms of social provision because of the unique way in which it represents not only a key citizenship entitlement, but also has a hegemonic influence [...] and its unique capacity to shape the discourse relating to how individuals define themselves as citizens. In short, education services are not only a material of citizenship, but ideologically they help shape our conception of ourselves as citizens. (Bell og Stevenson 2006:62)

Uddannelse skaber forståelsen af medborgerskab, lige såvel som uddannelse skabes af de aktuelle og verserende forestillinger om medborgerskab og demokrati. Derfor er en given forståelse af sammenhængen mellem medborgerskab og uddannelse sårbar i tider med social turbulens – samtidig med, at den forekommer desto mere nødvendig. Bell og Stevenson peger på fire aktuelle temaer i diskussionen om de universelle rettigheder, her i relation til uddannelse.

Det angår for det første medborgerskab og adgangen til ydelser – hvad kan man forvente sig af adgang til uddannelse? Spørgsmålet knytter sig til, hvad der anses for retfærdigt – hvem der modtager og hvem der betaler. Det gælder for det andet spørgs-

mål om medborgerskab og deltagelse. Hvordan skal brugere inddrages – og hvor går grænsen for medbestemmelse? For det tredje angår det opdragelsen til medborgerskab og demokrati: Opdragelse til demokratiske medborgere er jo et moralsk projekt og ikke værdineutralt. Det implicerer spørgsmål om, hvorvidt undervisningen først og fremmest har reproduktion af det bestående som mål eller gælder opdragelse til kritisk analyserende medborgere? Endelig – for det fjerde – gælder det den sociale retfærdighed: Lige chancer eller lige muligheder (hvor lige muligheder betyder ulighed i form af differentieret støtte)?

Strømningen indgår i opbygningen af den socialdemokratiske velfærdsstat i de nordiske lande, men kan i visse henseender for Danmarks vedkommende siges at have rødder til det syn på uddannelse som forudsætning for demokratisk udvikling, Grundtvig og højskolebevægelsen forfægter (Korsgaard 2004).

Markeds- og accountabilitydiskursen

Den sidste af de tre transnationale strømninger er markeds- og accountabilitydiskursen. Hvor de to andre strømninger orienterer policy indholdsmæssigt (henholdsvis i økonomisk og social retning – begge med konsekvenser for curriculum), er den sidste styringsmæssigt, dvs. instrumentelt orienteret. Det betyder dog ikke, at den er ideologisk neutral. Strømningen tager sit kritiske, idémæssige udgangspunkt i en dobbelthed: På den ene side en liberal kritik af policyfunderet styring af uddannelserne. En sådan fremstilles som statsligt formynderi. På den anden side fremhæver diskursen det nødvendige i, at man får hånd i hanke med *uddannelsesværnets resultater som et spørgsmål om produktivitet*.⁶ Man kan gå ad begge veje, eventuelt samtidigt: Dels *frit valgvejen*, dvs. betone den individuelle interesse – folk skal kunne vælge i eget interesseperspektiv. Her forstås markedets mekanismer som metoden til øget diversitet i udbuddet og accountability som brugerens kvalitetsmærkning eller varedeklaration – grundlaget for et informeret valg. Dels *produktivitetsvejen* ('får staten det for pengene, som man kan forvente?'). Her indgår accountability i

en styringsteknologi mellem de- og reregulering: Fra at styre på budgetter går man i retning mod at styre på baggrund af opnåede resultater. I det sidste tilfælde styres med incitamenter i forhold til aktuelle mål for uddannelsen.

Diskursen – i hvert fald dens ene ben, jf. ovf. – henter sin teoretiske legitimation i den neoliberale økonomi og sociopolitiske filosofi (jf. fx Friedman & Friedman: *Free to Choose* fra 1980) og hviler på det grundlæggende argument, at

[...] market forces were the most appropriate way of allocating resources and structuring choices in all aspects of human endeavor including social and educational policy, provides the context within which the text of policies on accountability [...] have been established in many countries. (Bell & Stevenson 2006:76)

Hensigten er, at den kollektive, direkte kontrol skal nedtones til fordel for markedskræfternes indirekte kontrol, men også til fordel for resultatstyring gennem konkurrencerelationer på organisationsniveau generelt – og altså ikke nødvendigvis egentlig markedsbaseret. Man bør således skelne mellem forskellige udgaver af 'markedsgørelse'. I den ene yderlighed bringer man uddannelsesydelserne til et marked, hvor (for-)brugeren med penge på lommen kan købe dem (inside-out-modellen – eller markedet som mål). Den anden og mindre vidtgående mulighed er den, der er kendt fra de såkaldte moderniseringsbølger i fx de nordiske lande. Her skal markedsinspirerede forretningsprincipper tjene som en restrukturering af uddannelserne (outside-in-modellen (Taylor e.a. 1997) – eller markedet som middel).

Bell og Stevenson gør opmærksom på, at accountability, der i begge tilfælde indgår som centralt begreb, i sig selv er en samlebetegnelse, som dækker mange 'retninger' – fx accountability orienteret mod marked, mod forældre, mod den enkelte organisation internt eller mod (centralt bestemte) performancemål. Men fælles for de mange orienteringer af accountability er, at der skal kunne måles på opfyldelsen af målene (hos agenten), hvorefter det er op til principalen at beslutte.

Bell og Stevenson anfører en række uklare punkter i den logik, perspektivet indeholder. Kan man fx sidestille forældre med kunder, når uddannelse helt eller delvis er offentligt finansieret og hvor ydelsen for en stor del i øvrigt er underkastet nationale prioriteringer? Og kan man tale om valg, når uddannelse i øvrigt ikke er frivillig og sker i forhold til statsligt reguleret curriculum etc.? Kan man i øvrigt tale om et marked, når mange forældre nødvendigvis må sende deres børn til nærmeste skole – dvs. at muligheden for at praktisere de frie valg fx er socialt eller regionalt begrænset?

I relation til den dobbelte reform er perspektivet som et element i den generelle omstilling af styringen af den offentlige sektor, den såkaldte modernisering af den offentlige sektor (se fx Pedersen 2008), og fik i forhold til gymnasiet et gennembrud med 2007-reformen.

De transnationale strømninger og paradokser

De tre strømninger kan læses diakront og synkront.

Læses de *diakront* vil man hæfte sig ved den historisk-tidslige dimension og anskue strømningerne som hinanden mere eller mindre afløsende i deres kritiske udgangspunkt.

Humankapitalperspektivet og demokrati- og retfærdigheds-perspektivet er begge efterkrigsperspektiver og tidligere end markeds- og accountabilitystrømningen. De er som antydnet udsprunget fra hver sit domæne. Humankapitalperspektivet er opstået som en kritik af traditionel økonomi, der anses for at overpotensere det fysiske kapitalbegreb. Med den ordinære økonomiske teoris kapitalbegreb er det ikke muligt at fange de kilder til økonomisk vækst, som bliver mere og mere opportune i takt med, at vækstmulighederne i den almindelige tayloristiske produktivitetsteknologi udtømmes (se fx Minger 1993:345f). Samtidig gør den øgede globale konkurrence det nødvendigt at lede efter nye kapitaliseringsområder. Udgangspunktet er altså økonomisk, og humankapitalperspektivet får for alvor indflydelse

på de sociopolitiske diskurser – og dermed på uddannelsespolicy – i 1990'erne, ikke mindst understøttet af OECD. Målet er øget *økonomisk vækst* – midlet hertil er *uddannelse, der er styret af de produktionsmæssige behov*.

	Humankapital	Demokrati og social retfærdighed	Marked og accountability
Kritisk udgangspunkt	Klassisk økonomi (fysisk kapital)	Humane katastrofe (2. verdenskrig)	Manglende effektivitet/samfundet som formynder
Mål	Økonomisk vækst gennem konkurrenceevne	Det moralsk helstøbte individ	Statslig centralstyring / frit valg
Midler	Uddannelse som individuel mulighed: kvalificering og kompetenceudvikling	Uddannelse som individuel rettighed og pligt	Uddannelse som konkurrenceudsat gode
Uddannelsespolicy	– styret af organisationers og nationens kvalifikationsbehov	– uddannelse som moralsk projekt	– ?

Fig. 6

Demokrati- og social retfærdighedsperspektivets kritiske udgangspunkt er den humane katastrofe, som 2. verdenskrig udgjorde. Her er målet det dannede, dvs. *det moralsk helstøbte og demokratisk indstillede individ*, og midlet hertil er *uddannelse både som individuel rettighed og som samfundsmæssig pligt*. At modtage undervisning er nemlig både til individets og til fællesskabets bedste, fordi uddannelse realiserer de potentialer i individet, som allerede er til stede.

Demokrati- og retfærdighedsperspektivet ligner humankapitalperspektivet i substansorienteringen – begge ser uddannelse

som et bestemt (om end forskelligt) projekt. I demokrati- og retfærdighedsprojektet er uddannelse et moralsk projekt, et dannelses- eller opdragelsesprojekt. I humankapitalperspektivet indgår uddannelse i et økonomisk projekt i et fortrinsvis individuelt eller kollektivt syn.

Den tredje og sidsttilkomne strømning, markeds- og accountabilityperspektivet, konstruerer sit kritiske afsæt netop i dette substansforhold – som sådan er der ikke noget substantielt mål i dette perspektiv, eller sagt anderledes: Det gælder er på den ene side den liberale *frihed fra* tvangen, som er immanent i demokrati- og retfærdighedsprojektet. På den anden side er det en kritik af manglende effektivitet forstået som efficiens (produktivitet som forholdet mellem input og output). I markeds- og accountabilityoptikken er de to andre perspektivers omgang med midler til uddannelse for lemfældig, teknisk set underudviklet og savner i hvert fald dokumentation for resultat. Midlerne hertil er på den ene side *deregulering til markedet*, på den anden side *reregulering i form af udbyggede accountabilitystrukturer* (fx benchmarking og incitamenter). I dette perspektiv bliver de indholdsmæssige mål for uddannelse en særskilt politisk proces, for markeds- og accountabilityperspektivet indeholder ikke i sig selv en substantiel uddannelsespolicy: Perspektivet er et generisk *styringsperspektiv* og kan kobles til uddannelse på utallige måder (men har dog en præference for et liberalt og liberalistisk, individualistisk samfundsgrundsyn).

De tre strømninger kan også læses *synkront*, nemlig som muligvis samtidig tilstedeværende elementer i et givet institutionelt arrangement. Her vil de være et eksempel på institutionel aflejring (jf. kap. 2). Den synkrone læsning vil skærpe det analytiske blik for en aktuel policy's iboende konflikter og se dem som udtryk for konfliktuerende, konkurrerende elementer, som kan henføres til de respektive lag. Den synkrone læsning skærper derved blikket for såvel policyformuleringens som implementeringens indhold af kompleksitet:

- 1) Det immanente konfliktindhold i *policyformuleringen* fremstår.

Sammenlignes de tre tendenser på det overordnede policyni-

veau (fig. 6), er der en iboende konflikt mellem kollektivitet og individualitet. Humankapitalperspektivet kan opfattes som både individuelt og kollektivt orienteret, demokrati- og social retfærdighedsperspektivet er kollektivt orienteret og markeds- og accountabilitydiskursen er individuelt orienteret.

- 2) Den tætte sammenkædning af mål og midler i demokrati- og social retfærdighedsperspektivet vil med hensyn til udspring og mål stå i modsætning til humankapitalperspektivet. Hvorvidt denne modsætning slår strategisk igennem (niveauet for strategisk retning, jf. fig. 4, s. 59) vil bero på en nærmere analyse. Derimod vil eksempelvis demokrati- og social retfærdighedsperspektivet og markeds- og accountabilityperspektivet være på konfliktkurs. Her vil den sociale og moralske substansorientering i accountabilityperspektivet fremstå som utidigt statsligt formynderi.

Der er forskellige veje at gå, hvad angår den komplekse policy-formulering og politisk mediering. Det kan ske ved dominans, men det kan også ske ved forlig. Forligssituationer indebærer en række fordele (fx gensidig forpligtelse på tværs af interesser og dermed sandsynligvis længere levetid for en besluttet policy), men forlig komplicerer ofte implementeringen. Det er en følge af kompromisser og 'tekstlige operationer' såsom fx 'mål-addering' (mål tilføjes med kun ringe hensyn til evt. interne målkonflikter) eller 'mål-løftning' (mål gøres mere abstrakte for at nedtone eventuelle iboende interne konflikter). Disse operationer vanskeliggør den efterfølgende operationalisering og viser sig ved konkretiseringen af mål, succeskriterier og kontrolmønstre og kan – i konfrontationen med de operationelle praksisser og procedurer – udvirke krydspresituationer. Implementering vil i sådanne situationer trække i retning af *feltet for symbolsk orientering* som følge af indhold af konflikt og flertydighed (jf. fig. 3 s. 54) – dvs. hvor mangehånde konkurrerende tolkninger af problemet, policy skal løse, er mulige. Sådanne problemer er velkendte og velbeskrevne i litteratur om offentlige organisationer (se fx Jørgensen og Melander 1999, Heffron 1989).

Den dobbelte reform blev til på baggrund af et bredt forlig, hvor mange politiske hensyn skulle tages, og hvor de tre nævnte transnationale strømninger kan ses som konkurrerende spor i teksten.

Ledelse af reformgenereret forandring

Dette det tredje hovedafsnit i det generelle kapitel om implementering skifter fokus fra generelle forhold omkring policy, reform og implementering til vilkår for implementering set fra uddannelseinstitutionen. Vi beskæftiger os i dette afsnit med ledelse af policy-initieret forandring.

Glatter skelner mellem policy og ledelse på følgende måde: Policy omfatter

[...] the relationships of power, influence and control between the various bodies and groups of participants within the educational system, and the way in which these relationships affect the policy process in the many areas of policy with which education is concerned. (Glatter 1980:27)

Ledelse gælder

[...] the internal operation of educational institutions, and also with their environments, that is, the communities in which they are set, and with the governing structures to which they are formally responsible. (Glatter 1980:27)

Der er ikke en direkte og mekanisk sammenhæng mellem de to områder, og dog alligevel en sammenhæng via ledelsens formelle ansvar. Afsnittet har særlig opmærksomhed på vilkår for reformgenereret forandring, herunder de organisatoriske principper, der er omtalt tidligere, og som operationaliserer feltet mellem policyformulering og implementering (jf. Bell og Stevensons model, fig. 4 s. 59).

Ved reform forstås forandring af et omfang, der gør, at der kan tales om en *intenderet* diskontinuitet hvad organisatoriske principper og de etablerede praksisser og procedurer angår. Herfra er det dog vanskeligt at etablere en yderligere præcis skelnen. Bakka taler i forbindelse med en omtale af generel organisatorisk forandring i to dimensioner i bestemmelsen af diskontinuitet og hvad det medfører af usikkerhed, nemlig om en dimension i relation til de organisatoriske ændringer og en dimension i forhold til, hvorvidt ændringerne angår 'produktionens kerneområder' (Bakka 2001). Set i lyset heraf vil reform da snarere gælde omfattende organisatoriske forandringer end justeringer og snarere vedrøre kerneområder end perifere.

Afsnittet spørger til, hvordan man på et generelt niveau skal forstå vilkår for ledelsesarbejdet i forbindelse med implementering af komplekse reformer. Det beskæftiger sig med dilemmaer, der aktualiseres ved større eksternt initierede forandringer. Den tese, der forfølges, er, at den samtidige tilstedeværelse af de tre omtalte 'superdiskurser' i uddannelsespolicy betyder en forøget kompleksitet i ledelsesopgaven.

Organisatoriske strukturdilemmaer

Den rationelle organisationsteori går ud fra en klar sammenhæng mellem struktur og opgave – at organisationers formelle struktur er afledt af organisationens opgave. Det er ikke ganske antagelsen her, at det nødvendigvis er tilfældet. Fx vil man kunne tale om organisationskulturer, der *kompenserer for* eller *supplerer* bestemte strukturer, som i et rationelt perspektiv forekommer uhensigtsmæssige (Hatch 2001). På den anden side er det rimeligt at antage, at internt-strategiske overvejelser affødt af større omverdensændringer vil omfatte strukturer. Strukturer udgør jo det formelle grundlag for afgrænsninger af handlinger og har derfor indflydelse på organisationens styrbarhed – også selv om sammenhængen ikke er entydig eller mekanisk. Strukturdiskussionen i det følgende sker med henblik på en ramme for analyse af de handlerum, ledere befinder sig i i skoler under

reformpres – dvs. interessen angår i denne sammenhæng snarere *strukturering som intern-strategisk aktivitet og forestilling* end den angår struktur som objektiveret, formaliseret forhold (Weick 2001, fx 57ff eller 158ff).

Bolman og Deal anfører en række af dilemmaer forbundet med struktur (Bolman & Deal 2003). Følgende skal nævnes (jf. Raae 2008):

Differentiering versus integration. Arbejdsdeling og koordination er grundlæggende begreber i teori om organisationsstruktur – det er her overvejelser over allokering af ressourcer begynder. Differentiering er én metode, hvorpå øget kompleksitet kan håndteres. En differentieret struktur understøtter arbejdskraftens specialisering. Høj grad af differentiering gør dog samtidig sårbar, specielt i en verden, hvor hastig forandring ikke er undtagelsen. Omstillingskrav vil nemlig kunne gå på tværs af de specialiserede funktioner, differentieringen har fremmet. Det betyder, at den specialiserede arbejdskraft skal omkvalificeres eller udbygges med ressourcekrævende overbygninger.

Problemet er kendt i professionsorganisationer. Ifølge Mintzberg er det indbygget i professionsorganisationens udviklingslogik, at den bevæger sig mod større differentiering. Herved opnås større faglig dybde. Utsigtede komplikationer opstår, hvis differentiering og specialisering modvirker den helhed, hvori problemidentifikation burde ske – en problemstilling, Mintzberg kalder *pigeonholing*: Problemet tilpasses kvalifikationskategorierne frem for omvendt (Mintzberg 1993). Det er en yderst reel problematik ikke mindst for skoler – skal man yderligere differentiere i fag eller andre særlige kvalifikationer og dermed fremme specialkunnen, eller er det mere formålstjenligt at integrere de krav, der skal honoreres, i det almindelige arbejde?

Strukturel tydelighed versus rum for kreativitet. Dette dilemma angår, hvor præcist og tydeligt, organisationsdesignet bør beskrives (opgavebeskrivelser, referencer etc.). Det er nærliggende at møde, hvad der set ud fra den eksisterende struktur opleves som ny kompleksitet med præcise funktionsbeskrivelser og klare kommunikationsveje. Det afklarer interne konflikter på forhånd

– ideen er, at man skal kunne vide, hvad der er éns bord og hvad ikke. Men en sådan strukturel tydelighed har en nærliggende ulempe, der blev betegnet som »trained incapacity« af Merton allerede tidligt i organisationsteoriens historie (Merton 1940): De arbejdende indlærer regelforeskrevne adfærd, hvad angår egen del af opgaveløsningen, men mister blikket for opgavens helhed – og ikke mindre vigtigt: Det er ledelse, der gennem opgavebeskrivelsen har udmøntet sin forestilling om, hvordan den nye opgave bedst løses. Det snører af for innovative løsninger fra de udførende. Ikke-afklarede rollefordelinger tvinger folk til selv at forhandle samarbejdet om opgaveløsningen. Det er innovationsfremmende. Men det er også ressourcekrævende. Læring fremmes, men ressourcerne belastes og usikkerhed øges. I værste fald går det ud over opgaveløsningens kvalitet.

Tætkoblet versus løstkoblet struktur. Problemstillingen minder om den foregående – men her betones i højere grad principperne for, hvordan ledelsen agerer ved forandringspres. Søger man ved forandringspres mod tættere og strammere koblinger mellem organisationens elementer (individer, grupper, lag eller aktiviteter og ideer i organisationen), eller accepterer man en vis grad af løse koblinger med henblik på den samlede strukturs fleksibilitet?

Den løstkoblede struktur kan ses som en hensigtsmæssig løsning for organisationer i en fragmenterende omverden, hvad der er den typiske situation for organisationer i institutionelle omgivelser (Meyer & Rowan 1978, Meyer 1980, se vedr. institutionel kontrol s. 41). Problemet er, at løse koblinger øger fragmentationsrisikoen – at den ene hånd så at sige ikke ved, hvad den anden gør. Løse koblinger betyder derfor ofte, at man må kompensere ved mængder af intern kommunikation. Omvendt er tætkoblede systemer sårbare. Idealer om tætte og faste koblinger betyder, at der ofres meget energi på kontrollen – og er kontrollen for stram, vil en sådan struktur ikke kunne håndtere modsætningsfulde krav fra omgivelserne. Af samme grund vil man se strømninger inden for nyere organisationsteori, der i højere grad lægge vægt på evnen til at tolerere usikkerhed end på, at der fx udvikles

retningslinjer for alle tænkelige situationer – dvs. som søger at omdefinere et strukturproblem til et kompetencekrav.

Centralisering versus decentral bemyndigelse. Den interne spænding mellem centralisering og decentralisering er ganske central i teori om (ledelse af) senmoderne virksomheder. Gennemgående vil der være en tendens til funktionel fornuft i intern decentralisering, når det gælder organisationer med komplekse, individtilpassede opgaveløsninger og højtuddannet arbejdskraft (Mintzberg 1993). På den anden side stiller turbulente omgivelser (fx ved selvstyre og konkurrenceudsættelse) krav til organisationers strategiske manøvredegygtighed. Det veksles ofte til spørgsmål om styrbarhed – som peger på centraliserende strukturer. Kraftige forandringer spidser ofte problemstillingens dilemmakarakter til – her kan argumenter for decentralisering og innovation (jf. ovf.) komme i spil samtidig med spørgsmålet om ressourceprioritering ved centraliserede, fælles løsninger uden al den snak, der følger stuktural 'empowerment'.

Reformer, strukturdilemmaer og ledelse

Man må antage, at de beskrevne dilemmaer vil være latent til stede i enhver organisation. Men i perioder, hvor organisatorisk forandring særligt er på dagsordenen, bliver de en fremtrædende del af organisationens mentale liv. Det kan forklares på to niveauer – et generelt og et specifikt niveau.

Den generelle forklaring. Først og fremmest: Dilemmaer håndteres. I 'rolige perioder' – dvs. perioder, hvor almindelig, inkrementel tilpasning pågår – vil det organisatoriske hverdagsliv betyde, at rutiner og procedurer udvikles, som tillader at folk får gjort deres arbejde i nogenlunde overensstemmelse med regler, normer og kulturelle forventninger. Der etableres så at sige særlige normer for hvilke afvigelser, der kan tolereres under hensyntagen til, at hverdagen fungerer. Sådanne 'institutionaliserede håndteringer' af hverdagskonflikter, må man forestille sig, er grunden til, at dilemmaerne så at sige ikke er 'synlige' i den mentale model, de arbejdende udvikler for deres opgaveløsning,

skønt på et analytisk niveau eksisterende.⁷ Man må forestille sig, at de fælles udviklede mentale modeller 'dækker' hen over eventuelle modsætninger i krav. Libsky har i en større analyse om *street level bureaucrats* påvist, hvordan rutiner på både godt og ondt tillader, at professionelle lever med modsigelser i deres hverdag (Libsky 1980). Men omvendt – når eksternt initierede forandringer af et vist omfang trænger sig på, destabiliseres den institutionaliserede praksis, og nye rutiner skal etableres. Derved 'af-selvfølgeliggøres' den hidtidige håndtering af dilemmaerne. Det betyder ikke, at dilemmaerne nødvendigvis viser sig i den form, det analytisk er fremstillet ovenfor (s. 78f.), men de mentale modeller, der har været til stede for deres håndtering, udfordres, og konfliktniveauet i de organisatoriske processer hæves.

Den specificerende forklaring. Den specificerende forklaring orienterer sig mod den aktuelle problemstilling, som denne fremstilling undersøger. Jeg har indtil videre brugt vendingen 'eksternt initierede forandringer af et vist omfang'. Vendingen kan imidlertid ikke uden videre forstås på en enkel skala (fra lidt til meget e.l.), for det vil overse pressets karakter. Det er her, analysen af de transnationale diskurser inddrages. For de vestlige lande gælder det generelt – og for de skandinaviske specielt – at alle tre transnationale diskurser er til stede *som samtidige fænomener*, jf. omtalen af institutionelle lag (se s. 35). Det immanente konfliktindhold i policyformuleringen øges derved, også til trods for de forskellige måder, hvorpå konflikterne omgås. De immanente konflikter har betydning på implementeringsniveauet specielt i den situation, vi har for os her, for specielt kendetegnende for skandinavisk policyudvikling er, at implementeringens de- og reregulerende tendenser i vid udstrækning mødes på enkelt-skoleniveau (Hopmann 2008). Det er med andre ord i relativ høj grad overladt til de lokale skoleledere at navigere mellem de konfliktuerende krav, der formuleres. Denne 'konflikttransport' til det ydelsesfremstillende niveau åbner i særlig grad det tolkningsrum, der i øvrigt generelt er kendetegnende for offentlige organisationer (Antonsen og Jørgensen 1999). Dette gør Bowe og Balls syn på policy-making og policyimplementering opportunt.

Som nævnt understreger Bowe og Ball, at policytekster ikke blot modtages – de *genskabes* på de forskellige niveauer (Bowe & Ball 1992 – se i dette kapitel s. 62).

I dette perspektiv – med pointeringen af skoleniveauet (ikke stats- eller regionalt niveau, ikke det individuelle lærerniveau) som det faktiske niveau for styringens udførelse – bliver *ledelse et fremtrædende ansvarsområde*. Hvordan håndterer ledelsen presset fra ny policy i sammenstødet med etablerede rutiner og modeller for fornuftig organisation? For at vende tilbage til struktur-dilemmaerne: Forstås det eksternt initierede pres som behov for øget differentiering, strukturel tydelighed, tættere kobling af organisationens elementer og intern centralisering – eller snarere som behov for integration, for øget rum for kreativitet og løsere koblinger og som behov for decentraliseret organisation? Policy i forlængelse af humankapitaldiskursen i den kollektive udgave kunne trække i retning af det første. Det samme kunne demokrati- og social retfærdighedsdiskursen, hvis man fx hæfter sig ved dets sociale fordelingsaspekt. Hæfter man sig derimod ved et demokrati-opdragelsesaspekt kunne diskursen trække mod det sidste (integration af fag, kreativitet osv. med henblik på elevers medindflydelse som demokratisk øvebane).

Med tilføjelsen af markeds- og accountabilitydiskursen sættes så at sige turbo på de immanente modsigelser. Markeds- og accountabilitydiskursen er som uddannelsespolicy indholdstom, idet det er en styringsdiskurs, men ved sin brug af såvel decentralisering som recentralisering (frit valg oftest kombineret med statslig accountabilitystyring) forstærker den de modsigelser, der allerede er til stede i de to øvrige diskurser. Beslutter skolen en strategi rettet mod markedet som den ene mulige yderlighed i markeds- og accountabilitystrømningen, kan i princippet hvilket som helst fragment fra den første eller den anden diskurs spændes for strategien, blot den virker attraktiv for eleverne. Det *kunne* tale for integration, rum for kreativitet, løse koblinger og decentralisering (den innovative skole drevet af de kreative lærere) – men det kunne også trække den modsatte vej (den stabile, forudsigelige og solide skole). Accountabilityprincippet vil

i princippet kunne tilsige, at der måles på hvad som helst – men princippet vil i henseende til organisation trække i retning af at vægte intern monitorering og kontrol (strukturel tydelighed, tætte koblinger, centralisering).

Dette krydspres har betydning for ledelsesdilemmaerne og dermed for ledernes handlerum. Figur 3, flertydighed-konflikt-matixen (s. 54), vil kunne give et indtryk heraf: Kun i den enkleste af alle implementeringsverdner, feltet for såkaldt administrativ implementering, vil rationel implementeringsteori kunne gøre fordring på at være fyldestgørende teori. Jo længere vi derimod bevæger os i retning af udpræget flertydighed og højt konflikt-indhold, jo mere kompleks og modsætningsfyldt bliver den proces, der indgår i implementeringsledelse. Flertydigheden giver rum for mangehånde tolkninger af reformintentionen, af det problem, reformen som dens løsning begrunder sig på, og af den bedste implementering. Som Matland nævner, inviterer denne situation til kamp om definitionsmagt blandt koalitioner med såvel autoritativ status som status af udførende. En leder vil med andre ord ikke kunne aflaste det oplevede beslutningspres ved at henvise til *den* autoritative tolkning – enhver beslutning vil kunne diskuteres og være kritiserbar.

Dorthe Pedersen taler om, at ledelse af moderniserede offentlige institutioner skal kunne leve op til tre vilkår: Selvskabelse, polyfoni og forhandlet ledelse (Pedersen 2004:122ff). *Selvskabelse* indebærer, at ledelsespositionen til stadighed skal erobres gennem initiativ og beslutning – positionen er ikke mere én gang for alle givet ved en formel bemyndigelse; *polyfoni* angår at skabe mening og horisont gennem de mange stemmer – dvs. frembringe en horisont, der afspejler den institutionelle og modsætningsfulde helhed, der er den offentlige organisations; *forhandlet ledelse* – at kunne etablere sig en position via strategisk kommunikation og forhandling mellem de mange former for fornuft, der er i spil i og omkring organisationen.

Dermed overskrider diskussionen tydeligvis det ledelsesaspekt, som det amerikanske *administration* og det engelske *management* etymologisk hentyder til. Ledelse er i det perspek-

tiv ikke så meget at administrere eller styre organisationen gennem en reformimplementering, men mere et spørgsmål om at forstå og lokalt 'genskabe' den policy, der indgår i den som retningsgivende, og gøre det på en måde, der giver tilstrækkelig mening blandt aktører og interessenterne til, at der kan træffes bindende beslutninger. Som beskrivelse af de faktiske ledelsesprocesser giver hverken top down- eller bottom up-tilgangen eksklusiv mening. Snarere synes Bowe og Balls cirkulære model at kunne danne grundlag for forståelse af processen (jf. fig. 5 s. 61).

Noter

1. Gadeplansorganisationer er en oversættelse af Lipskys begreb om street level bureaucracies (Libsky 1980). Se også Mintzberg om den professionelle afgørende rolle i strategirealisering, i denne fremstilling omtalt s. 140.
2. Matland tilføjer om betegnelsen, at symbolpolitik ofte forbindes med ikke-implementering. En mere frugtbar måde at forstå sammenkædningen på er, når en given policy kun er uklart substans- eller problembegrundet inden for området, hvor den implementeres. Det forbinder sig selvfølgelig med en generel diskussion om, hvad der kommer først – om et givet problem kalder på en policy for at blive afhjulpet, eller om det er policy, som konstruerer et problem. Dette er et diskuteret emne også i organisationslitteraturen – se fx Røviks diskussion af organisationsopskrifter i værktøjs- eller symbolperspektiv (Røvik 1998). Diskussionen kommer vi mere konkret tilbage til i forbindelse med tilblivelsen af den dobbelte reform af gymnasiet.
3. Harmon og Mayer skriver om *wicked problems*: [...] wicked problems have no definitive formulation and hence no agreed-upon criteria to tell when a solution has been found; the choice of a definition of a problem, in fact, typically determines its 'solution'. (Harmon & Mayer 1986:9)
4. Det er et mål i forbindelse med Globaliseringsaftalen fra 2006 (tilsluttet af en bred forligskreds), at 95 procent af en årgang i 2015 skal have en ungdomsuddannelse, se <http://www.uvm.dk/Ud->

dannelse/Tvaergaende%20omraader/Temaer/95%20procent%20maalsætning.aspx

5. – men i modsætning til Bell og Stevenson lægger jeg særlig vægt på det idémæssige. Bell og Stevenson diskuterer de tre diskurser ud fra konkrete cases, der udgør forskellige nationale oversættelser af ideen.
6. Min fremstilling afviger på dette punkt en smule fra Bell og Stevenson (2006), idet jeg fremhæver diskursens idemæssige, liberalistiske element og ser markedsgørelse (decentralisering) og styring (recentralisering) som samtidige og sideordnede tendenser – dvs. fremhæver accountability som element i en neoliberal styring.
7. Med 'mental model' henvises fx til Argyris. Argyris forstår mentale modeller eller programmer som resultatet af socialisering:

These programs are sets of rules we use to design our own actions and interpret the actions of others. We retrieve them whenever we need to diagnose a problem or invent or size up a solution. Without them, we'd have to start from scratch each time we faced a challenge (Argyris 1999:232)



Kapitel 4.

Bolden kastes: Den dobbelte reform af gymnasiet og ny uddannelsespolicy

I 2005 reformeredes den danske gymnasiale uddannelses indhold og opbygning. I 2007 indgik gymnasierne i en større reform, hvor danske amter samledes i færre og større regioner (struktur-reformen) – men samtidig (og det er nok i virkeligheden det mest reformerende, jf. Pedersen 2008) knæsattes en ny styringspolitik. Umiddelbart synes de to reformer kun at have ganske lidt med hinanden at gøre. 2005-reformen angik uddannelsen, 2007-reformen gjorde gymnasierne til statsligt selvejende institutioner. Tilsammen betegner de to reformer imidlertid en afgørende vending i dansk uddannelsespolitik, hvor de to tidligere omtalte transnationale diskurser – humankapitaldiskursen og diskursen om uddannelse som led i demokrati og udvikling af social retfærdighed – indlejres i en styringspolitik, som vi tidligere har omtalt som markeds- og accountabilitydiskursen (kap. 3). Selv om der går to år mellem de to reformer, væves de i den grad ind i hinanden, at det er meningsfuldt at omtale dem under ét som 'den dobbelte reform'. Det vil fremstillingen i det følgende vise.

Dette kapitel udgør et bud på, hvordan implementeringsudfordringen i lyset af den dobbelte reform skal forstås. Derfor er et perspektiv anlagt, der dels ser på den som et udtryk for en ny regulativ kompleksitet (et miks af de- og recentralisering), dels ser på den som led i en ændret dansk politisk kultur vedrørende uddannelse – et omarrangement af kendte institutioner

i en ny forestilling om statsformen. Begge dele behandles som baggrund for afgørende nye krav til implementeringsledelse i gymnasiet.

Kapitlet omtaler væsentlige nydannelser i dobbeltreformen med baggrund i tekster og samtaler med centrale aktører i den politiske proces. Nydannelserne ses som elementer i en institutionel forandringsproces, der vil fastholde såvel kendte institutioner som frembringe nye institutionaliseringer. Den særlige sammensætning af elementer i den dobbelte reform læses på den ene side som indskrivning af dansk uddannelsespolicy i transnationalt rejsende politiske diskurser om uddannelse, men på den anden side som en særlig indskrivning, hvor de fragmenter, der kan identificeres, indgår i en national oversættelse, en særlig helhed, hvor gymnasiet er i drift mellem velfærdsinstitution og konkurrencestatsorganisation.

Men også tilblivelsesprocessen for 2005-reformen er genstand for opmærksomhed. Processen illustrerer, hvordan reformens karakter af brud skærper spændingen mellem forandring og institutionel genkendelighed.

Overordnet spørger kapitlet konkret til, hvordan man kan forstå den særlige kompleksitet, der udgør implementeringsvilkåret og hvordan dette tildeler lederne nye roller.

Gymnasiereformen fra 2005¹

Dette afsnit omhandler gymnasiereformen fra 2005. To tekster får en særlig plads i analysen, nemlig dels det udviklingsprogram, der var tænkt som et initiativ, der skulle lede op til reformen, *Udviklingsprogrammet for fremtidens ungdomsuddannelser* (Regeringen 1999), dels et regeringsmanifest fra 2002, *Bedre uddannelser* (Regeringen 2002). Begge er de væsentlige tekster i, hvad man kunne kalde en institutionel destabiliseringsperiode (Heffron 1989) forud for det egentlige lovforslag til den reformerede gymnasieuddannelse fra 2003².

Udviklingsprogrammet og Bedre uddannelser

Udviklingsprogrammet for fremtidens ungdomsuddannelser fra 1999 har til formål at iværksætte tematiseret udviklingsarbejde inden for ungdomsuddannelserne. Principielt er programmet henvendt til alle ungdomsuddannelserne, men som følge af de initiativer, der allerede var sat i værk på grunduddannelsesområdet, henvendes det i særlig grad til de gymnasiale uddannelser og blandt disse igen det almene gymnasium. Tre forhold i programudmøntningen skal trækkes frem: profileringstankgangen, kompetenceorienteringen samt det integrerede udviklingsarbejde.

Ungdomsuddannelsernes profiler: Udviklingsprogrammet havde som baggrund en politisk bekymring angående det skæve valg. For det første skal antallet af unge med en ungdomsuddannelse hæves. For det andet skal spredningen mellem uddannelserne øges – flere skal vælge erhvervsuddannelser og uddannelser med teknisk-naturvidenskabeligt indhold. Det hedder i bemærkningerne til forslaget:

Inden for udviklingsprogrammet bør det således fx afprøves, om en større sammenhæng inden for den enkelte uddannelse i kombination med større fleksibilitet mellem ungdomsuddannelserne kan bidrage til, at flere unge får lyst til at fortsætte i en naturfaglig, sundhedsfaglig eller teknisk videregående uddannelse, herunder i en erhvervsakademiuddannelse.

(Regeringen 1999a)

Samtidig skulle overgange mellem grundskole, ungdomsuddannelse og videregående uddannelse styrkes. Et mål om fleksibilitet og sammenhæng vil imidlertid omvendt rejse spørgsmålet om uddannelsernes profil – dvs. deres særskilte identitet og begrundelse i det samlede uddannelsessystem.

Kompetenceorienteringen: I Udviklingsprogrammet introduceres i de overordnede begrundelser en ny diskurs om uddannelse som et svar på de store teknologiske og globale udfordringer til Danmark:

Ungdomsuddannelserne skal hver for sig og samlet udvikles sådan, at uddannelserne tilgodeser både den enkelte unges uddannelsesbehov og samfundets behov set i lyset af de store teknologiske og globale udfordringer, vi står overfor. (Regeringen 1999, Forord)

Så mange som muligt skal have en ungdomsuddannelse (95 %), men kun tilstrækkeligt mange skal have en gymnasial uddannelse til, at 50 procent kan få en kortere eller længere videregående uddannelse. Det gymnasiale niveaus studieforberevende funktion skal nu gennemsyre undervisningen. Eksplicit og fremtrædende – allerede med plads i ministerens forord – nævnes ud over (det sædvanlige reformområde:) struktur og indhold eksamens- og arbejdsformer, der skal ses i det studieforberevende lys. Ministeriet anfører en række indsatsområder, der alle er relateret til et begreb om udvikling af unges studiekompetence.

Først og fremmest bestemmes studiekompetence som et resultat af samspil mellem faglige kompetencer (såvel faglig viden som metodiske færdigheder og læringsindsigt), almene, tværfaglige kompetencer (at kunne analysere, overskue, formidle etc.) og personlige og sociale, samarbejdsorienterede kompetencer (Regeringen 1999:15f.). Det er iøjnefaldende, hvordan målet vedrørende styrkelse af studiekompetence medfører en øget interesse for undervisningens organisatoriske niveau, herunder et bredere repertoire i undervisnings- og arbejdsformer og udbygning af samspillet mellem fagene. Sammenhængende hermed peges på lærernes kompetenceudvikling, så skolerne geares til at gennemføre den pædagogiske udvikling.

Det integrerede udviklingsarbejde: To steder i Udviklingsprogrammet har man fundet det nødvendigt at betone, at der er tale om et udviklingsprogram og ikke et forsøg (Undervisningsministeriet 1999b:8 og 19). Formuleringen er iøjnefaldende og kan kun forstås sådan, at man har søgt at betone, at programmet skal understøtte en fortsat forandring og ikke skal opfattes som en særskilt, periodeafgrænset aktivitet. Betegnelsen program angiver, at udviklingsarbejdet tillige er centralt tematiseret. Betegnelsen

er ny inden for de almengymnasiale uddannelser og svarer til den angloamerikanske tradition for lignende indsatser, og den angiver et brud med de lærerinitierede og lærergenererede forsøg, der har været en tradition i det almene gymnasium (Dolin og Ingerslev 2002).

Med profilering lægges op til et systemperspektiv (gymnasiet ses nu tydeligere end førhen som et element i det samlede uddannelsessystem med en særskilt funktion), med kompetencebegrebet introduceres en økonomisk uddannelsesbegrundelse forankret i teknologi- og globaliseringsdiskursen, og med udlægningen af udviklingsprogrammets status som understøttelse af udviklingsvirksomhed annonceres en permanent udviklingsforventning til skoler og lærere. Alle tre er de krav, der rækker destabiliserende ind mod den institutionaliserede undervisningspraksis.

Bedre uddannelser. En handleplan (Regeringen 2002) er regeringens manifest for uddannelsesområdet. Manifestet formulerer regeringens overordnede uddannelsespolicy, der igen skal ses som et led i dens nationale vækstpolicy. I *Bedre uddannelser* er den økonomiske diskurs yderligere fremrykket i forhold til *Udviklingsprogrammet*:

Regeringen ønsker ny vækst og dynamik i samfundet til glæde for alle. Velfærden i Danmark skal sikres og udbygges. Derfor skal vore uddannelser være i top. Uddannelse af høj international standard og kvalitet vil også i fremtiden være nøglen til, at Danmark kan gøre det godt i en fortsat mere globaliseret verden. Uddannelse er en af vore allervigtigste konkurrenceparametre og en forudsætning for en øget og velkvalificeret arbejdsstyrke med tidssvarende kompetencer. (Regeringen 2002:3)

I den globale økonomi, skriver man, er anvendelse af ny viden i innovation nøglen til vækst og velfærd. *Bedre uddannelser* henviser til OECDs rapporter om tæt sammenhæng mellem økonomisk vækst i de enkelte lande og uddannelse (jf. også Moos 2009) – om behovet for styrkelse af innovation og iværksætteri, der peger på uddannelsernes opgave i retning af øget

udvikling af tværfaglige kompetencer (OECD 1996 og 2001). Som et element heri peger man på, at Danmark aktivt bør deltage i international evaluering og benchmarking med henblik på kvalitetsudvikling.

Indholdsmæssigt – dvs. med henblik på konkrete temaer for en kommende reform – adskiller teksten i *Bedre uddannelser* sig ikke i det væsentlige fra *Udviklingsprogrammet*. Dog skal to punkter nævnes.

Det første vedrører brugen af betegneren faglighed. Dels er det en meget brugt term i teksten. Dels bruges den ikke ganske entydigt. På den ene side knyttes an til kompetenceorienteringen (samspil, nye arbejdsformer etc.). Således skriver man, at de nuværende fagbeskrivelser er for omfattende og detaljerede og »kan opfattes som en hindring for udvikling af en ny faglighed, der giver plads til nye arbejdsformer og til større anvendelse af it« (Regeringen 2002:22), at »reformen skal præges af [...] vægt på samspil mellem fag (faglighed frem for fag) [...]« (Regeringen 2002:23), samt at

Frem for de mange specialiserede fag i det nuværende gymnasium skal den enkelte elev have færre fag og mere tid til fordybelse og studielignende arbejdsformer, inklusive flere større selvstændige opgaver og projekter. (Regeringen 2002:24)

Det er formuleringer, der ligger i tråd med *Udviklingsprogrammet*. På den anden side kan man synes, faglighed til tider også at referere til traditionel særfaglighed, fx bemærkningen om, at der »der i særlig grad [skal satses] på at styrke fagligheden i de naturvidenskabelige fag, matematik, dansk og fremmedsprog« (Regeringen 2001:21-22).

Det andet punkt, hvorved *Bedre uddannelser* adskiller sig, er ved omtalen af styring. Regeringen annoncerer overgang fra regelstyring til resultatstyring:

Der lægges også vægt på et ændret styringskoncept, hvor detaljeret styring af indhold og input afløses af en outputorienteret mål- og

rammestyring, som giver den enkelte institution større ansvar for og friere rammer til at nå målene og dokumentere målopfyldelsen. (Regeringen 2002:22)

Tilsammen kan de to tekster som nævnt ses som 'af-selvfølge-liggørelse' af gymnasieinstitutionen – en bestræbelse, der skal sætte selve institutionens kerneprocesser i spil.

Lovforslaget til gymnasiereformen

I 2003 fremsættes lovforslaget til den nye gymnasielov. Det fremsættes på baggrund af et indgået politisk forlig.

Lovforslaget er forsynet med en større tekstmasse, de såkaldte lovbemærkninger, der gør rede for intentionerne med loven. Denne tekst er i det store og hele identisk med forligsteksten, dvs. den tekst, som formulerede det politiske forlig i 2003. Tidligere bemærkninger til lovforslag har været ganske kortfattede og lakoniske, så man må formode, det har været magtpåliggende denne gang at forklare policy. Lovbemærkningerne følger på flere punkter teksten fra Udviklingsprogrammet op. Følgende citat skal uddybes nedenfor:

Omfattende og hastige forandringer i teknologi og videnskab skaber ny videns- og færdighedsområder, som skal medtænkes i mål og rammer for uddannelserne, fagene og undervisningen, og som øger behovet for at udvikle evner til at arbejde selvstændigt, både individuelt og i team, og på tværs af fag og fagområder. En øget internationalisering inden for teknologi, økonomi, videnskab, kultur og uddannelse indebærer også, at omlægninger af uddannelserne, udvikling af ny faglighed og relevante kompetencer, som matcher behovene i et vidensamfund, er helt afgørende for, at Danmark kan være i front. (Regeringen 2003, afsnit 1)

Citatet, der er fra lovbemærkningernes indledende del, hører til blandt tekstens overordnede formuleringer. Der er to sidestillede sætninger (jf. ordet 'også'). I den første er det udviklinger

i teknologi og videnskab, der udpeger gymnasiets problem. I den anden er det den øgede internationale konkurrence – og læg mærke til, at problemet er nationalt, om end internationalt fremkaldt (»øget internationalisering [...] Danmark kan være i front«) og at problemet identificeres som et videns- og et færdigheds- eller kompetenceproblem. Bemærk også, at der såvel nævnes nye mål og rammer for uddannelser, fag og undervisning som behov for ny udvikling, her af færdigheder og kompetencer (»udvikle evner til at arbejde selvstændigt [...] udvikling af ny faglighed og relevante kompetencer«): Intensionerne gælder såvel uddannelsens formale som materiale aspekt – det drejer sig både om ændret indhold i fagene og om undervisningsprocesser, der skal facilitere udvikling af (ny) faglighed og kompetencer.

To principper markeres i denne tekst, og fordi det sker i den indledende del, må vi antage, at de er væsentlige, fordi de giver den øvrige tekst retning:

Det ene gælder begrundelsen. Udpegningen af problemet, reformen skal løse, sker med henvisning til et kapløb. Presset kommer fra det videnssamfund, der antages at være undervejs, og uddannelse bliver det afgørende instrument. Uddannelse omtales i teksten ikke som et (velfærds-)gode, men som investering i (Danmarks) fremtid. Begrundelsen henviser til den såkaldte konkurrencestatsforestilling, som jeg tager op senere i kapitlet (se s. 133).

Det andet princip gælder følgen heraf, dvs. hvordan denne uddannelsesbegrundelse indgår igen begrunder nyskabelserne. Problemet anskues som nævnt som et videns- og kompetenceproblem. Det første – vidensproblemet – er ikke nyt – det er kendt fra tidligere reformer i det omfang, der overhovedet er fremsat bemærkninger til lovforslaget. I forslaget til loven for 1987-reformen henvises i bemærkningerne kort til ændringer i industrisamfundet, der har gjort ny viden opportunt og derfor fordrer en opdatering af uddannelsens opbygning (Regeringen 1987). Derimod er problemidentifikationen i færdigheds- eller kompetencetermerne nye. Her følger lovbemærkningerne udvik-

lingsprogrammet op, og der knyttes an til den kompetencediskurs, som fx er udviklet i OECD (jf. også senere i kapitlet, s. 128).

Kompetencebegrebet findes i litteraturen udlagt på mange måder. Generelt kan man sige, at kompetence fokuserer på undervisningens handleresultat. Tilegnet viden vurderes i perspektivet af, om eleverne er i stand til at anvende denne viden. Sådan som begrebet optræder i dansk uddannelsespolicy, er det rejst fra Finansministeriet til Uddannelsesministeriet gennem tværministerielle udvalg vedrørende innovation og iværksætteri (se Raae 2005). Gleerup sammenfatter den undervisningsministerielle brug af begrebet på følgende måde:

Kvalifikationer handler om hvad vi på videnskabelig vis har udviklet af viden om verden som den er, med henblik på at kunne forudsige og beherske fremtiden [...] Kompetencer [...] handler ikke kun om viden, men især om færdigheder, dvs. den konkrete og tværfaglige brug af mange kvalifikationsområder i givne situationer, som det i 1990'erne blev udtrykt af Finansministeriet i en publikation om personaleledelse i staten. (Gleerup 2006:55)

Kompetencebegrebet søger derved at overskride kvalifikationers altid truende forældelse – kompetence angår evnen til at definere og løse problemer, som måtte opstå i givne situationer (se også Jensen & Prahl 2000). Begrebet følges nedenfor videre ind i uddannelsesdesignet, hvor jeg for overskuelighedens skyld begrænser mig til ændringerne i det almene gymnasium (stx). Her hæfter jeg mig ved to afgørende ting, den ændrede fagbeskrivelse og de strukturelle forandringer i uddannelsens opbygning.

Forskydningen fra indholds- til målbestemmelse. Forskydningen kan ses i sammenhæng med kompetencebegrebet. På den ene side fastholdes målenes kontrolfunktion, men på den anden side skal målene give øget »frihed for de enkelte skoler og kurser, lærere samt elever og kursister til inden for visse, centralt fastsatte rammer selv at bestemme, hvordan undervisningen – såvel indhold som form – skal gennemføres« (Regeringen 2003: Bemærkninger, pkt. 4.3). Målbestemmelserne skal give mere tid til alternative

tilrettelæggelser og undervisningsformer. Dette er dog ikke nogen modsætningsfri forandring, for samtidig opereres med kernefaglige mål. Denne problematik tages op senere, s. 114.

Kompetenceorientering og nye strukturelle elementer. Her skal to væsentlige nyskabelser nævnes, nemlig studieretningskonstruktionen og Almen studieforberedelse. Begge skal ses i kompetenceperspektivet.

Der skelnes i det treårige forløb mellem Grundforløb og Studieretningsforløb. Grundforløbet introducerer til den nye skoleforms indhold og den anvendte arbejdsmåde. Herefter vælges studieretning, der er en specialisering.

Studieretningskonstruktionen begrundes med, at der »første gang siden 1950'erne [skabes] mulighed for fagsamarbejde både inden for fællesfag, inden for studieretningsfag og på tværs af fællesfag og studieretningsfag« (Regeringen 2003: Bemærkninger 3) – eller med andre ord: Med konstruktionen øges muligheden for at tage udgangspunkt i problemer (de givne situationer, jf. citatet ovf. s. 95), hvortil fagene kan tilføre viden. Studieretningerne kan skolerne selv sammensætte inden for bestemte bindinger, hvad der gør toninger i forhold til lokale forskelle mulige.

Almen studieforberedelse (AT) er en strukturel nydannelse, hvortil der afsættes en timeramme over alle tre år. Her lægges undervisningen lagt specielt til rette med henblik på at opøve tværfaglig indsigt og overblik og træning af elevstyrede arbejdsformer. Formålet er, som der står i lovbemærkningerne, at opdatere faglighedsbegrebet. Faglighed er i AT-sammenhæng ikke kun viden – faglighed indebærer i den kompetenceorienterede udgave, som er ATs, evnen til selvstændigt at anvende viden – eller, som der står i lovbemærkningerne:

Herved udvides uddannelsernes målsætning til at omfatte såvel fagligheden i sig selv som evnen til at anvende det lærte i relevante situationer. (Regeringen 2003: Bemærkninger 5.5).³

Alt i alt er en væsentlig hensigt i det nye uddannelsesdesign at give rammer for og stille krav om tilrettelæggelser, der *indbefat-*

ter undervisningens procesformer – særligt øget fagligt samspil og elevselvstyret, problemorienteret undervisning. Det er antagelsen, at dette understøtter målene om udvikling af elevernes (studie-) kompetence.

Nye kontrol- og koordinationslementer. Reformteksten formulerer samtidig en intention om kraftig målretning af undervisningen. I lovbemærkningerne står om de faglige mål:

De centralt fastsatte mål for, hvad eleverne og kursisterne skal vide og kunne i de enkelte fag – og i de forløb, der bygger på samspil mellem fagene –, skal gøres klarere [...] Målene skal være tydelige, forpligtende og direkte anvendelige til styring af undervisningen. Især lægges der vægt på tydelige mål for de helt centrale dele af fag- og stofområderne.[...]Fagene skal således være styret af præcise mål og ikke af abstrakte og meget almene mål. (Lobemærkningerne 4.3)

Bemærk passagens redundantiske formulering! Ambitionen om tydelige mål følges op ved kraftigere kontrol. Det sker ved nye koordinations- og kontrolelementer. Tre lag er her tydelige (jf. Raae 2008 – for en udbygget analyse deraf Hjort 2010): Studieplanen, evalueringsplanen, kvalitetsevalueringen.

Studieplanen har en central plads i reformen og anføres som et eksplicit ansvarsområde for rektor (Undervisningsministeriet 2004: § 61-63). Studieplanen skal koordinere horisontalt mellem lærere og elever og lærerne indbyrdes, f.eks. det faglige samarbejde, men den indgår også som et tydeligt vertikalt kontrolelement dels til rektors information, dels til ekstern kontrol, da den skal offentliggøres ('brugere', ministerium).

Evalueringsplanen udgør andet lag. Den strammer koblingen mellem undervisningen og det organisatoriske niveau. Den skal gøre det muligt at dokumentere sammenhængen mellem den lagte studieplan og uddannelsens mål.

Kvalitets- og resultatvurderingen, som er det tredje lag, er overgribende i forhold til de to nævnte og sker ifølge en særskilt bekendtgørelse, Bekendtgørelse om kvalitetsudvikling og resul-

tatvurdering. Denne bekendtgørelse er umiddelbart henvendt til det organisatoriske niveau. Der beskrives et evalueringssystem, der er baseret på selvevaluering, men hvor der stilles omfattende krav til evalueringssystemets indre sammenhæng. Systemet omfatter derved den evaluering, der skal foretages på de to første niveauer og sammenhængen derimellem. Det fremgår af vejledningen, at kvalitetsbekendtgørelsens sigte er tredobbelt, nemlig dokumentation til brug for den parlamentariske kontrol, den organisatoriske feedback og endelig oplysning til brugerne.

Med de nye evaluerings- og kontrolelementer er den politiske kontrollinje søgt effektiviseret *på enkelt-organisationsniveau*, dvs. med den lokale skoleledelse som centralt led i styringskæden, men samtidig med ret detaljerede krav til styringssystemet. Man kan da også konstatere, at skoleledelsens ansvar og beføjelser sprogligt – sammenlignet med tidligere – er voldsomt fremhævet i reformteksten⁴.

Andre ændringer: I lovbemærkningerne fremhæves en revision af almindannelsesbegrebet. Det anføres, at en »bredere almindannelse« er et af målene (afsnit 1), sådan at forstå, at det især humanistisk prægede begreb om almindannelse udvides til i højere grad at omfatte en samfundsvidenskabelig og naturvidenskabelig dimension:

Den eksisterende tilgang til almindannelsen skal fastholdes og uddybes. Det er imidlertid afgørende for fremtidens demokratiske beslutningsprocesser, at borgerne får en øget forståelse for den samfundsvidenskabelige og den naturvidenskabelige og teknologiske udvikling. Derfor skal disse aspekter have en styrket position i dannelsesdimensionen i de gymnasiale uddannelser. (Lovbemærkningerne 1)

Den reviderede almindannelse kan forstås i forlængelse af målsætningen omkring kompetenceudvikling – ordene faglig viden, kompetenceudvikling og almindannelse nævnes da også under ét gentagne gange i teksten, men bemærk, at begrundelsen er den demokratiske beslutningsproces. Den tankegang, der ligger bag,

synes at være, at demokrati i den reformerede uddannelse skal have en bred kulturel forankring. Derfor? eller af anden grund? er også demokratiparagraffen i lovforslaget væsentligt skærpet. I reformudgaven hedder det:

Stk. 5. Uddannelsen og skolekulturen som helhed skal forberede eleverne til medbestemmelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre. Undervisningen og hele skolens dagligliv må derfor bygge på åndsfrihed, ligeværd og demokrati. Eleverne skal derigennem opnå forudsætninger for aktiv medvirken i et demokratisk samfund og forståelse for mulighederne for individuelt og i fællesskab at bidrage til udvikling og forandring samt forståelse af såvel det nære som det europæiske og globale perspektiv. (Lovbekendtgørelse nr. 95, 2004)

Denne demokratibestemmelse er vidtgående, nærmest deltagerdemokratisk i sin formulering. Bemærk endvidere, at formuleringen betoner udvikling og forandring i sidestillet med demokrati (»aktiv medvirken i et demokratisk samfund«, »individuelt og i fællesskab at bidrage til udvikling og forandring«). Bestemmelsen er vidtgående i den forstand, at det ikke forekommer tilstrækkeligt, at eleverne lærer *om*, men også at de lærer *ved at indgå i* demokratisk sammenhæng – hele skolekulturen ses som middel hertil. Umiddelbart er denne bemærkelsesværdige stramning dog ikke begrundet eller kommenteret. Analysen genoptager jeg senere i kapitlet (s. 103).

Selvejereformen

Frem til 1973 var gymnasierne statsligt eller kommunalt ejede. Ved kommunalreformen overgik de kommunale gymnasier til amterne – og i 1984 blev samtlige gymnasier med et par enkelte undtagelser, der forblev statslige, overtaget af amterne. Man må antage, at det særlige 'dobbelte ejerskab' – med statslig indholdsmæssig styring og amtslig økonomisk styring og de

komplikationer i autoritet, som dette medførte – har medvirket til at nedtone eller udsætte det moderniseringspres, der siden 1980'erne gjaldt det statslige offentlige Danmark.⁵

Med den nedlæggelse af amterne, der var en følge af strukturreformen i 2007, overgik gymnasierne til statsligt selveje. Ændringerne knæsatte imidlertid nye principper for styring af det offentlige, der bl.a. var baseret på en liberaltinspireret kritik af velfærdstaten: Den centrale, offentlig planlægning og definition af befolkningens behov, der har været kendetegnende for den kraftige danske velfærdsudbygning siden 2. Verdenskrig, fremstilles nu som umyndiggørelse af borgeren (Pedersen 2008). For uddannelsesområdet var ideerne dog allerede luftet i 1988 af daværende undervisningsminister Bertel Harder som et ideologisk udspil (Harder 1988).

Valgfrihed og strukturreform

I 2002 udkom programmet Velfærd og valgfrihed som en del af regeringens reformprogram, på linje med Bedre uddannelser fra samme år. Hvad de skitserede initiativer angår, er programmet orienteret mod grundskolen. Når det nævnes her, er det fordi det manifesterer en diskurs om styring, økonomi og det individuelle valg, der indgår som principper for den styringsteknologi, der lægges ned også over det gymnasiale område med strukturreformen i 2007.

Teksten beskriver velfærdssamfundets ydelser men med borgeren i en ny rolle: Borgeren er ikke beskrevet som et individ, der skal være sikret bestemte ydelser, men som 'mægtiggjort' (Andersen 2003), som suverænt vælgende blandt mange tilbud. Et velfærdssamfund skal, som der står, tage særligt hensyn til svage grupper – heri er der intet afgørende nyt, men nyt er, at teksten beskriver »god kvalitet for den enkelte« som afhængig af differentieret udbud og valgfrihed og videre, at vejen til valgfriheden er øget konkurrenceudsættelse. En forudsætning er dog, at valg kan tages på informeret grundlag. I programmet foreslås initiativer til, at uddannelsesinstitutioner skal offentliggøre infor-

mationer med det formål at gøre sammenligninger mulige – jf. det ovenfor omtalte kvalitetssikringssystem.

I 2005 stemmes de love igennem, der udgør Strukturreformen (Christiansen & Klitgaard 2008). Det problem, som reformen skal løse, identificeres som 'bæredygtighed': Kommuner med færre indbyggere end o. 15.000 vurderes ikke at kunne udbyde en række specialiserede ydelser. Bæredygtighed skal dog også forstås i en anden betydning: Større enheder skal give mulighed for økonomisk effektivisering. Antallet af primærkommuner reduceredes, og de 13 amter blev nedlagt og erstattet af fem regioner.

Det er dog forenkende alene at beskrive strukturreformen ud fra ord som et spørgsmål om struktur og bæredygtighed. Den udgør samtidig en afgørende omstilling af den offentlige sektors ydelsesproduktion (Pedersen 2008): De større enheder giver tillige mulighed for, at der kan finde udlicitering sted på tværs af de gamle småkommunegrænser i en størrelsesorden, så private leverandører får et etableringsgrundlag. Herved skal på den ene side tilgodeses øget konkurrence og effektivisering af ydelsesfremstillingen og på den anden side valgfrihed i et diversificeret udbud.

Skønt hverken valgfrihedsprogram eller strukturreform nævner gymnasieområdet, får principper og reform store konsekvenser for de almengymnasiale uddannelser. I 2007 løstes det ejerskabsproblem, der opstod med amternes nedlæggelse, ved at gymnasierne overgik til statsligt selveje. Samtidig ændredes styringsformen på afgørende vis. Selvejereformen betød – ud over bygningsselvejet – som de mest markante forandringer overgang til (om ikke fuldt ud) aktivitetsafhængig finansiering samt styring ved 'selvangivelse' (kvalitetssystemet). Teknisk set forenkler styringen på en gang den økonomiske finansiering af gymnasierne – det er enkelt og kræver ingen ændring i institutionslovgivningen at ændre taxameterstørrelser – og udgør samtidig et incitament til skolerne om i højere grad at forholde sig til det umiddelbare brugerperspektiv.

Den ny styring omtales ofte som deregulering. Dereguleringen er imidlertid ikke entydig – snarere kan man tale om et nyt miks

af deregulering og reregulering. I det følgende skal vigtige ændringer omtales, der er eksempler på dette 'styringsmiks'. I det følgende skal nævnes to eksempler på dette miks – eksempler, der har stor indvirkning på den faktiske, lokale implementering af 2005-reformen.

Taxameterstyring

Med taxametersystemet (Undervisningsministeriet 2006, § 30) bindes økonomien tæt til aktiviteten, dog med visse modificerende elementer bl.a. i form af et grundtilskud, der ydes til det enkelte gymnasium efter forskellige kriterier. Taxameterprincippet udgør et incitament til øget produktivitet frem for blot aktivitetsudvidelse. Eventuel overskud er institutionens ejendom, der dog ikke kan tages ud af systemet som profit, men som skal geninvesteres. Men ikke desto mindre bevirker systemet en *konkurrencepræget situation* mellem institutionerne: Pengene udløses af brugeren, og brugeren har – i princippet – mulighed for at give sin mening til kende, så den har økonomiske konsekvenser. Generelt betaler stordrift sig for den enkelte institution, ligesom størrelse øger mulighed for udbudsdiversitet.

Den markedslignende situation er dog på den anden side slet ikke en entydig decentralisering. For samtidig med den relative 'frisættelse' til markedet er der i anden forstand tale om øget politisk styringsfølsomhed. Prisfastsættelsen – taxameteret – er en del af finansloven, hvad der som nævnt gør det lettere at foretage hurtige politiske tilpasninger og prioriteringer mellem forskellige uddannelsesområder. Også selve taxametersammensætningen kan let forandres, hvorved man centralt faciliterer bestemte udviklinger. Særlige indsatsområder kan derved på enkel vis bringes længere ind i skolernes opmærksomhedsfelt. Det kan være forhøjelse af den del af taxameteret, som det særlige gennemførelsestaxamenter udgør, en særlig taxameterdel knyttet til bestemte fag eller studieretninger eller for eksempel et særligt taxameter for skoler i såkaldt uddannelsesfremmede områder. Taxameterstyringen udgør derved en dobbelthed af

styringsmæssig de- og reregulering: Samtidig med, at institutionens økonomiske dispositionsfrihed øges, gør taxameterstyringen en *national strategisk operationalisering* mulig.

Styring ved 'selvangivelse' og sanktion

I afsnittet om indholdsreformen nævntes en række nye kontrol- og koordinationselementer, herunder bestemmelser om kvalitetsudvikling og resultatvurdering (s. 1). *Lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne m.v.* (Undervisningsministeriet 2005a) nævnes her, fordi det er hertil, reformens indbyggede koordinerings- og kontrolstrukturer i sidste instans refererer.

Loven er henvendt på uddannelsesinstitutioner generelt. Dels er den et led i den generelle 'mægtiggørelse' af borgeren, som er omtalt i Velfærd og valgfrihed (jf. ovf.), dels giver loven staten mulighed for at monitorere institutionsfeltet. Centralt udvalgte indsatsområder kan på baggrund af loven bestemmes at indgå i den statslige tilsynsplan og gøres til genstand for screening. Eventuelt tages særlige skoler ud for nærmere undersøgelse. Loven bemyndiger ministeriet til på baggrund af screeningerne at pålægge skoler særskilte opgaver, der kan ydes særskilte tilskud til at rette op på konkrete forhold, foretages indgreb over for bestyrelser, og der kan indgås aftaler om ændring af bestemte forhold over tid. Som yderligere sanktion kan ministeriet vælge at offentliggøre tiltagene og resultaterne, og endelig kan ministeriet tilbagekalde godkendelsen af institutionen eller uddannelsen.

Den dobbelte reform – decentralisering og centralisering⁶

Gymnasiereformen fra 2005 og gymnasiernes selvejereform fra 2007 er i styringshenseende interessante ved den særlig sammenfletning af decentraliserings- og centraliseringstendenser – en tendens, Dorthe Pedersen sammenfatter ved termen 'reguleret selvstyring' (Pedersen 2008): På den ene side ændringer, der skal tilvejebringe øget frihed for institutionerne med henblik på innovation og udvikling af lokal responsivitet, på den anden side

ændringer, der skal gøre en øget politisk-administrativ målstyring mulig. Til trods for, at reformerne er adskilte i tid og fokus – den første er rettet mod selve uddannelsens indhold og opbygning, den anden mod uddannelsens strukturelle kontekst – vil det være uhensigtsmæssigt at behandle dem som adskilte størrelser, når det kommer til implementeringen. Snarere bør de anskues under ét som den dobbelte gymnasireform. Reformerne indgår i et *gensidigt forstærkende samspil*. Men styringsprincippet betyder, at udfaldsrummet for dens realisering er større. Den dobbelte reform kan på én gang anskues som en øget nationalstrategisk operationalisering af uddannelse og en øget frisættelse til de enkelte skolars beslutning. Den indledende case i kapitel 1 antyder dette, og det følgende afsnit vil uddybe hvordan.

Nye og gamle institutioner – gymnasiet i omgivelser præget af institutionelle aflejringer

Alt i alt repræsenterer den dobbelte reform en styringskontekst, der kraftigt udfordrer det etablerede gymnasium og dets ledelsespraksis. Samtidig sker udfordringen dog på forskellige fronter. Ikke mindst 2005-reformen indeholder en række træk, der gør, at uddannelsen på den ene side fremstår som en afgørende nydannelse og dermed et ambitiøst brud, og som på den anden side skal være genkendelig. De vilkår for institutionalisering, reformens styring udgør, skal analyseres i det følgende. Fokus er de indbyrdes konfliktende elementer – de er dem, der sætter ledelse af implementeringen i et nyt lys.

Analysen sker ved opstilling af en ramme, som viser polyfonien af diskurser, der for øjeblikket omgiver det danske gymnasium og som udpeger forskellige forestillinger om reformrealisering. Rammen, der er en udvikling og tilpasning af en analyse, Johan P. Olsen har foretaget vedrørende europæiske universiteter (Olsen 2005), er opbygget over fire gymnasieinstitutionaliseringer – det dannelsesstyrede gymnasium, det fagstyrede gymnasium, gymnasiet som virksomhed og det politisk

styrede gymnasium. De fire gymnasieinstitutioner er konstrueret på baggrund af analytisk frembragte modsætninger i de omgivende diskurser – dvs. ‘gymnasierne’ er analytiske stiliseringer og ikke størrelser, man skal kunne forvente empirisk at kunne konstatere⁷.

Den første modsætning angår gymnasiet som institution og organisation. Den er angivet i modellens to søjler (se fig. 7). På den ene side kan man anskue gymnasiet som *institution*. Set som institution fokuseres på identitet og vedvarende, dvs. *hvad der tilskrives individernes etablerede praksis subjektiv og social mening og gyldighed* (jf. definitionen kap. 2 s. 39ff.).

Men gymnasiet kan også anskues som *organisation*. Anskuet som organisation anlægges et instrumentelt blik. Her betones gymnasiets karakter af instrument til forfølgelse af forudbestemte præferencer. Fokus vil i dette tilfælde snarere end på subjektiv og social gyldighed for aktørerne være på *forandring, på identifikation af problemer og rationalisering af løsninger*. Perspektivet gælder organisering og styring med henblik på at løse aktuelle, omverdensstillede opgaver ressourcemæssigt effektivt og at håndtere den ustabilitet, disse måtte afstedkomme.

Figurens anden modsætning er beskrevet i dens to rækker. Her adskiller karakteren af ‘baser for legitimitet’. Den øverste række er, kunne man sige, karakteristisk ved dens flerhed af værdimæssige centre eller autoriteter. For faggymnasiet gælder det de mange erkendelses- og andre interesser, der knytter sig til fagene, for virksomhedsgymnasiet gælder det ‘markedets’ heterogene interesser. Den nederste række er omvendt kendetegnet ved entydighed eller enkelhed i henseende til legitimitet. I dannelsesgymnasiet reducerer det samlende dannelsesmål flerheden og giver samlende perspektiv, og i gymnasiet som politisk instrument er organisationen et simpelt led i den parlamentariske styringskæde.

De fire ‘gymnasier’, der derved fremstår, kan læses på to måder.

For det første kan de forstås *diakront*, dvs. som institutionaliseringer, der følger efter eller overlejrer hinanden over tid. Den

diakrone læsning fremhæver organisatoriske spændinger, der er resultat af sammenstød mellem allerede institutionaliserede helheder af rutiner og procedurer og nye under institutionalisering – tvangsmæssigt (love og andre bestemmelser), normmæssigt eller som følge af brede, kulturelle forventningsforandringer.

Den venstre søjle (det dannelsesstyrede og det fagstyrede gymnasium) repræsenterer i dette diakrone perspektiv en gammel, men stadig aktiv dobbelthed i det danske gymnasium. Søjlen er kendetegnet ved interndynamiske forandringsprocesser, der stammer fra henholdsvis dannelses- eller fagforestillinger. Det dannelsesstyrede gymnasiums dannelsesforståelse forstås som en kulturel syntese af de samlede uddannelsesaktiviteter, og fagene får værdi efter, hvordan deres dannelsesbidrag anskues (se fx Haue 2003). Det dannelsesstyrede gymnasium udsættes fra omkring midten af 1900-tallet for øget konkurrence af det fagstyrede gymnasium, der skal indfri den uddannelsestænkning, der knytter sig til det fremvoksende industrisamfund. Det fagstyrede gymnasium udgør – sammenlignet med dannelsesgymnasiet – en alternativ vidensforståelse. I det fagstyrede gymnasium nivelleres fagenes autoritet – her fremstår de som ligestillede ekspertiseområder.

Den højre spalte i modellen beskriver et institutionaliseringspres, der er en følge af den dobbelte reform. Virksomhedsgymnasiet og gymnasiet som politisk instrument ligger begge som institutionaliseringsspor i de diskurser, der indgår i reformens tekster – dvs. såvel den hensigt, der har decentralisering eller 'frisættelse' til markedet som mål og den, der vedrører opstramning og tilførsel af nye styringsmekanismer med henblik på øget politisk-parlamentarisk styring. Den højre spalte repræsenterer derved intensionerne om afgørende ændringer i institutionaliseringsprocesserne – søjlen er således kendetegnet ved den eksterne dynamiks dominans.

For det andet kan felterne læses *synkront*. Ved en sådan læsning træder aflejringens karakter af bricolage frem (jf. s. 34) – her gøres institutionaliseringernes forskelle tydelige og reformens karakter af sammenføjet helhed af tekstlige fragmenter. Det afgørende

	Gymnasiet som institution – styret af intern dynamik	Gymnasiet som organisation – styret af ekstern dynamik
Vurdering: Forandring:	Faggymnasiet De enkelte fags standarder Forhandling, forskydning i (interne) koalitioner	Gymnasiet som virksomhed Responsivitet ift. brugere Konkurrence, udvælgelse
Vurdering: Forandring:	Dannelsesgymnasiet Dannelsens repræsentation Langsom genfortolkning	Gymnasiet som politisk instrument De nationale formål Politiske beslutninger og skift

Fig. 7

ved den diakrone læsning er, at aflejringerne dels giver et blik på interne spændinger, dels på den fornyede betydning, som den nye (sammensatte) helhed giver de enkelte dele og hvad det giver af nye handlemuligheder.

Den diakrone læsning ser de fire typer af institutionalisering som samtidige og konkurrerende – eventuelt som indbyrdes konfliktuerende: Venstresøjlen ser professionens praksis og rutiner knyttet til normer vedrørende henholdsvis dannelse og fag. I det dannelsesstyrede gymnasium sker forandring ved langsom genfortolkning af de overordnede dannelsesværdier. I det fagstyrede gymnasium sker de som følge af konflikter og kampe mellem koalitioner, der deler faglige erkendelses- og statusinteresser. Begge er aspekter af normer knyttet til gymnasielærerprofessionen, så i begge tilfælde er professionens normer og (langsomme) forandringer i institutionaliseringen af dem afgørende for legitimitet.

Højresøjlen – gymnasiet som politisk instrument og gymnasiet som virksomhed – er som nævnt under indflydelse af (pro-

fessions-)ekstern dynamik fra henholdsvis politik og marked. Gymnasiet som politisk instrument organiseres i respekt for den parlamentariske styringskæde, og forandring tilsigter kalkulerbarhed og nøjagtighed i forhold til de politisk udstukne mål. I virksomhedsgymnasiet knyttes autoriteten i princippet til brugeren. Her får innovation og kapacitet til omstilling en særlig placering, fordi stadig forandring er nødvendig for at kunne matche (og skabe) de flygtige brugerbehov.

Modellen angiver med sine felter fire afgørende forskellige konstellationer. Samtidig indeholder de alle deres egen form for 'legitimitetsdistribution', og som sådan kan de udgøre forskellige, samtidige baser for rationalisering af beslutninger. Særlig blev 'gymnasiet som organisation' (højresøjlen) eksempelvis tydelig ved den policygenskabelse, som selvejereformen gav anledning til. I lyset af selvejereform og konkurrenceudsættelse kunne den nye struktur studieretningsgymnasiet pludselig udnyttes som strategisk instrument i kampen om eleverne – hvorved gymnasiet som virksomhed rykker ind reformen (jf. også caseeksemplet kap. 1).⁸ Samtidig er der tale om en kraftig forøgelse af kontrol- og koordinationselementerne på organisationsniveau og mellem skolerne og det centrale tilsyn (jf. s. 97f.). Aftalepapir og lovbemærkninger betoner kompetenceorientering af uddannelsen, hvilket understøttes af en række af de strukturelle nydannelser i 2005-reformen. Kompetencedagsordenens henviser til innovation og kreativitet og peger i retning af figurens højresøjle, mens kernefaglighed og kravet om klare og præcise mål snarere synes at hente legitimitet i et traditionelt fagligheds- eller vidensbegreb.

Modellen kan på den måde ses som en beskrivelse af den institutionelle aflejring, der omgiver formuleringen af den dobbelte reform. Uden at afskaffe det allerede institutionaliserede gymnasium tilføjes nye lag.

Tidligere er omtalt en række fordele ved *institutional layering* som strategi i policyformulering (jf. s. 35). Layering-fænomenet gør det muligt at sikre genkendelighed og derved minimere politisk konfrontation. På den anden side betyder det selvfølgelig

ikke, at eventuelle modsætninger ophæves – blot forskydes de. I tilfældet, der vedrører den dobbelte reform, sker forskydningen som følge af decentralisering til det organisatoriske niveau. En større kompleksitet bliver derved til et vilkår for den lokale reformimplementering.

Organisationsopfattelse og lærer/lederroller i implementeringen af den dobbelte reform

I det følgende følges denne kompleksitet frem til spørgsmålet om organisationssyn samt lærer- og lederroller.

Reformens decentralisering og centralisering mødes så at sige på den enkelte skoleorganisations niveau. Dette fremgår af nedenstående udgave af modellen for de fire gymnasier, hvor institutionaliseringerne er analyseret ud fra iboende organisatorisk princip og perspektiv (se fig. 8). – dvs. princippet for de dominerende relationer og for perspektivet på eller den overordnede mentale model for organisation, der synes indeholdt i organisationsmodellen.

I det stabile, indrestyrede felt, *dannelsesgymnasiet*, er organisationsprincippet regler, der afspejler og henter legitimitet i dannelsesmissionen. Man kan imidlertid også anskue det som regler, der afskærmer gymnasiet mod tredjeparts indblanding. I dannelsesgymnasiet ses dannelse som en langsigtet proces, der risikerer at forfalde, hvis kortsigtede interesser krydser institutionens formål. I kontrast hertil er det dynamiske, indrestyrede felt, hvor faggymnasiet befinder sig, kendetegnet ved en forhandlet og stadig genforhandlelig orden. *Faggymnasiets* orden er nemlig afhængig af styrkeforholdene mellem de aktuelle fag- eller erkendelsesinteressebaserede koalitioner. Fælles for de organisationssyn, der er knyttet til dannelses- og faggymnasiet, er imidlertid antagelsen om, at organisationen skal respektere de respektive institutioner.

	Gymnasiet som institution – styret af intern dynamik	Gymnasiet som organisation – styret af ekstern dynamik
Organisationsprincip:	Faggymnasiet Forhandling mellem fag og erkendelsesinteresser	Gymnasiet som virksomhed Innovativ forandring som forudsætning for udvælgelse ved konkurrence
Organisationsperspektiv:	Den repræsentative organisation	Den instrumentelle organisation
Organisationsprincip:	Dannelsesgymnasiet Konstituerende regler	Gymnasiet som politisk instrument Hierarki og ordrer
Organisationsperspektiv:	Den repræsentative organisation	Den instrumentelle organisation

Fig. 8

På den måde er perspektivet på såvel dannelsesgymnasiet som faggymnasiet repræsentativt – den repræsentative organisation (Raae 2008): Organisationssynet fremhæver værdiantagelser frem for rationelle effektivitetsantagelser (effektivitetens efficiensaspekt – dvs. effektivitet forstået som input-outputforhold). Organisationsstrukturens formål er først og fremmest at sikre tilpas konsensus, hvilket ses som det bedste udgangspunkt for værdiernes repræsentation. Et eksempel på et organisatorisk element, der i denne søjles 'gymnasier' besad stor legitimitet, er Lærerrådet, senere Pædagogisk Råd. I Pædagogisk Råd repræsenteredes netop dannelses- og faginteresser.

For *gymnasiet som virksomheds- og det politisk-styrede gymnasiums* vedkommende er omverden rykket afgørende ind i de organisatoriske processer. For *gymnasiet som virksomhed* er organi-

sationsprincippet udvælgelse ved konkurrence. For gymnasiet som politisk instrument er det placeringen i den parlamentariske styringskæde, der er afgørende, hvorfor organisationsprincippet – som i det weberske bureaukrati – er ordrer og hierarki. For begge gymnasier gælder, at organisationsperspektivet er et andet, nemlig det instrumentelle perspektiv. Det instrumentelle perspektiv ser principielt organisationen i lyset af evnen til at handle samlet for at nå et specifikt mål. Pædagogisk Råd skifter i dette organisationssyn karakter og bliver et personalemøde, et forum for meddelelser.

	Gymnasiet som institution – styret af intern dynamik	Gymnasiet som instrument – styret af ekstern dynamik
Leder: Lærer:	Faggymnasiet Taktikeren Den fagligt suveræne	Gymnasiet som virksomhed Strategen Innovatoren
Leder: Lærer:	Dannelsesgymnasiet Primus inter pares Dannelsesforbilledet	Gymnasiet som politisk instrument Den loyale implementator Den effektive udfører

Fig. 9

Disse konkurrerende og konfliktuerende principper og perspektiver kan forfølges over i mere aktørkonkrete spørgsmål om roller (fig. 9). Det vil gøre de komplekse forudsætninger for ledelse af det reformerede gymnasium synlige. I figuren er nævnt de rollepositioner, som gælder henholdsvis for ledere og lærere. I *dannelsesgymnasiet* vil den forudsatte lederrolle angå den etisk-dannelsesmæssige ledelse, hvor ledelsesfunktionen udføres af den, man har betegnet 'den første blandt ligemænd', primus inter pares. Lærerne vil indtage rollen som elevernes dannelsesforbillede. *Faggymnasiet* vil være ganske anderledes, skønt rollerne ligeledes er forankret i interne processer: Her vil

udgangspunktet være den faglige ekspertise, hvorfor lærerrollen konstitueres om den faglige suverænitet, mens lederen vil være den administrative leder, der dog skal mediere faglige interesseforskelle (jf. også Mintzbergs beskrivelse af professionsorganisationens leder, 1979). I *gymnasiet som virksomhed* vil det være den strategiske leder – lederen, der skal formå at få organisationen til at respondere tilstrækkeligt præcist på markedets flygtige behov. I dette gymnasium vil den innovative lærer komme være et rollekrav, der har til opgave at sikre gymnasiets attraktivitet for det lokale miljø. I *gymnasiet som politisk instrument* vil lederen være den loyale implementator af de aktuelle programmer og læreren vil være den effektive udfører.

Som de her er nævnt som analytiske størrelser, vil der således ikke blot være tale om *forskellige og konkurrerende* leder- og lærerroller – der vil tillige være tale om *konfliktuerende* roller. Det betyder ikke at interne institutionskonflikter er nye – også gymnasiet fra før den dobbelte reform indeholder organisationsprincipper, der udgør modsætningsfulde grundlag for vurdering og rationaler for forandring. Men modellen anskueliggør, at med den dobbelte reforms tilføjelse af højresøjlen ikke blot forøges gymnasieorganisationens indhold af konfliktende elementer og processer, men modsætningerne intensiveres også. Det sidste, intensiveringen, er en følge af den såkaldte 'organisationsgørelse' – den enkelte skoleorganisation som mødestedet for på den ene side decentralisering af styringsansvar, på den anden side centraliseringen ved tilføjelsen af styringsmekanismer, der skal fremme accountability i forhold til det centrale tilsynsniveau.

Aflejring kan både ses i et ledelsesmæssigt mulighedsperspektiv og i et risikoperspektiv. I *mulighedsperspektivet* vil man kunne argumentere for, at ledelsen strategisk kan knytte an til forskellige legitimitetsforestillinger. Principielt vil det ikke være ukendt for offentlige organisationer i et demokratisk samfund – her vil den offentlige organisation altid i et eller andet omfang skulle reflektere forskellige værdier med henblik på at opretholde legitimitet (jf. s. 36ff.). Brunsson og Olsen anfører dette forhold med særligt henblik på offentlige organisationer, hvis ydelser –

som det gælder uddannelsesinstitutioner – værdsættes ud fra andet end det 'materielle indhold':

Begreppet institutionaliserede omgøvingar [...] pekar på att omgøvingar inte bara, och ibland inte ens primärt eller inte ens i första hand, är intresserade av de tjänster och produkter en organisation skapar. Organisationer värderas också utifrån om de använder strukturer, processer och ideologier som viktiga grupper i omgøvingen uppfattar som rationella, effektiva, rimliga, rättvisa, naturliga och moderna. Värderingar som på detta sätt är en del av en kulturell ordning är särskilt viktiga för organisationer där det er svårt att värdera kvalitén på produkterna och där sammanhanget mellan strukturer, processer och ideologier å ena sidan och produkter å den andra är oklar [...].

(Brunsson & Olsen 1990:19)

De rutiner og procedurer, der skal institutionaliseres, skal kunne tilgodese en flerhed af interesser. Som sådan vil der oftest være tale om et element af 'organisatorisk hykleri' (Brunsson 1986) – at organisationen siger ét, men gør noget andet. På trods af termens umiddelbare konnotationer, vil man kunne anskue organisatorisk hykleri som en mere eller mindre nødvendig afløser for den regelkonstituerede, weberske organisation. Hvor reglerne i den weberske forestilling fungerer som institutionens værn mod tilfældig indblanding, opretholder den moderniserede organisation 'evnen til overlevelse' ved at udvikle evnen til at knytte an til bestemte aktuelt værdsatte fænomener. Det stiller krav til strategisk tænkning og giver ledelsen og de ansatte mulighed for at rationalisere og transformere deres evner og faglige indsigt i spillet mellem forskellige diskurser.

Men man kan også se de institutionelt lagdelte omverdenskrav i et *risikoperspektiv*. Organisationen vil være underlagt et dynamiseringspres. Det er en risiko, at der regredieres til kortsigtet taktisk forholden sig til omverdenskravene og at de professionelle normer derved eroderes (se også Raae 2008): Andre primære interesser end den professionelle varetagelse af elevinteresser tager over.

Organisationen – og dermed ledelsen – vil under sådanne vilkår altid være sårbar for kritik fra såvel eksternt som internt hold: Strategi vil i ethvert tilfælde kunne være besluttet anderledes.

Denne dobbelthed er en del af den offentlige modernisering. Med den modernisering, som den dobbelte reform er et så tydeligt eksempel på, rykker såvel muligheds- og risikoperspektivet selvsagt tættere også på gymnasiet og ikke mindst på gymnasieledelsens ansvarsområde. Denne problemstilling følges op i de afsluttende kapitler, kapitel 5 og 6.

Den dobbelte reform mellem flertydighed og konflikt

Hvordan så beskrive vilkårene for reformimplementering med udgangspunkt i ambitionen bag den og de forskellige interesser i den?

I kapitel 3 er Matlands typologisering af modeller for implementering nævnt (se s. 54). Matrixen indeholder to dimensioner. Den ene dimension vedrører graden af flertydighed (mål og implicerede teknologier), den anden graden af konflikt. I det følgende analyseres træk ved især indholdsreformen fra 2005 i relation til de to dimensioner. Med disse som udgangspunkt diskuteres, hvilken for implementering, der kan være tale om, og hvad det i givet fald betyder for ledelse af implementeringen.

Den dobbelte reform, dens teknologi og flertydighed

Den dobbelte reform vil kunne anskues som ny teknologi, taget i brug med henblik på at realisere nye mål – en teknologi, der fortrinsvis er møntet på undervisning og uddannelse og en styringsteknologi. I begge tilfælde er det et bredt begreb om teknologi, der anvendes – et begreb, hvor viden og organisation er vigtige elementer.

Den ting, der gør *indholdsreformen* fra 2005 specielt bemærkelsesværdig, er uddannelsens kompetenceorientering. Det er nævnt, hvordan kompetencebegrebet så at sige fødes af et anta-

get økonomisk behov for innovativ arbejdskraft (jf. s. 89f.). Det er nævnt, hvordan kompetenceorientering er baggrunden for afgørende strukturelle nydannelser, der skal give plads for alternative undervisningsformer og tilrettelæggelser. Disse hviler på antagelser om, hvordan elevselvstyring, metakognition, læren at lære etc. fremmes. Policyteksterne betjener sig af et begreb om ny faglighed, der bl.a. via sin tværfaglighed er orienteret mod øget anvendelse af det lærte (»faglighed frem for fag«, Regeringen 2002:23, jf. s. 93). Alt i alt er det en omfattende, men også bredt formuleret og vanskelig pæciserbar målsætning, hvis præcise opfyldelse vil være vanskelig at konstatere, og som givetvis altid vil rumme mulighed for fortolkninger, når den skal omsættes til konkret undervisning. Dette gør reformen *kompliceret*⁹. Samtidig er nævnt, hvordan reformteksterne sideløbende ledsages af krav om klare faglige mål, der skal »være tydelige, forpligtende og direkte anvendelige til styring af undervisningen« (jf. s. 97). Der indføres en skelnen mellem såkaldt kernefaglighed og anden faglighed. I fagbilagene for en række af fagene er der i forbindelse med kernefagligheden indføjet bestemmelser om en særlig kanon. Læreplanen i historie er fx bemærkelsesværdigt ved endog at indeholde bestemte perioder, der er obligatorisk stof (se Undervisningsministeriet 2010). Indholdsreformens ambition bliver derved flertydig – på den ene side skal eleverne gives øgede muligheder for selv at tage beslutninger (erfaringer med selvstyring af arbejde og læring), på den anden side skal målene – også de konkrete særfaglige mål – være klare og egnede til styring og opfyldelsen målelige. Det gør reform undervisningsmæssigt *kompleks*¹⁰.

Selvejereformen fra 2007 følger dels en policy om øget bruger-responsivitet (jf. s. 100f.). Det ses som 'frisættelse' til markedet og et øget råderum for den enkelte skole. Taxameteret er en teknologi i den henseende (jf. s. 102f.). Dels og samtidigt opstrammes styringskæden og der indføres monitorering på strategiske, centralt udvalgte områder (jf. s. 103). Styringsambitionen er allerede forberedt på visse områder i 2005-reformens teknologi ved nye vertikale koblinger mellem undervisning og administration

(studieplan, evalueringsplan, kvalitetsevaluering. Vi ser her et særligt miks af de- og recentraliseringsselementer. Også dette gør reformen *kompleks*.

Kompleksitet er ikke nødvendigvis – analytisk set – ensbetydende med flertydighed (man kan således forestille sig to sæt præcist afgrænsede, men alligevel modstridende mål). Men man må antage, at reformkompleksiteten oftest – om ikke nødvendigvis – medfører *oplevelse af flertydighed* i takt med, at reformen skal udmøntes i en sammenhængende praksis. Kompleksiteten vil gøre det muligt for de implementerende at begrunde deres handlinger i forskellige og modsætningsfulde, men samtidig tilstedeværende forestillinger. På den måde kan kompleksitet og flertydighed hænge sammen.

2005-reformens konstruktion – mellem formulering og implementering.

Alt i alt konfronterer reformen i det mindste i sit idémæssige afsæt, hvad man kunne betegne gymnasiets institutionaliserede faglighed (Christensen & Raae, 2008), og det er en pointe, at konfrontationen såvel omfatter fag som organisation. Under ét peger det på, at en sådan forandringen nærmere har revolutionær end inkrementel karakter og derfor vil indeholde et større konfliktpotentiale (jf. Bakka 2001, se s. 77).

Dette afsnit spørger til, hvordan en sådan 'revolutionær ændring' på policyniveau håndteres i reformens konstruktionsfase og i dens begyndende implementering – dvs. først og fremmest i mødet mellem politikere, embedsmænd og sagkyndige i den del af reformarbejdet, der *formelt set* fastlægger vilkårene for implementeringsledelse.¹¹ Et særligt fokus er i det følgende på embedsværkets rolle mellem politisk intention og professionsfelt, og perspektivet i afsnittet angår det mikropolitiske spil. Det viser, hvordan selve politisk proces på den ene side fremmer et omfattende forlig hen over politiske uenigheder, men at prisen for dette forlig på den anden side består i en vis flertydighed, der åbner for fortolkning og tilfører kompleksitet, og som stiller store krav til den praktiske implementering.

Frandsen (2006) fremhæver, at 2005-reformen er en del af den 'nye stil' fra 90'ernes folketingsarbejde, hvor først forlig etableres, hvorefter lovudkast formuleres og behandles. Frandsen hæfter sig først og fremmest ved, at den nye proces giver ministeren større fleksibilitet i forhandlingerne sammenlignet med tidligere, hvor forlig etableres på baggrund af lovudkast. Et andet, men ikke nødvendigvis modstridende, perspektiv på den 'omvendte proces' kunne være at se den som en (form for) opstramning af den parlamentariskpolitiske styringsproces. Frem for at embedsmænd har arbejdet en given idé frem til et så detaljeret niveau, som et formuleret lovudkast udgør, bringes politikere nu tidligere i spil og kan bringe et politisk perspektiv ind i den mere idéformulerende fase.

Skønt forligsarbejdet således starter processen, melder der sig dog alligevel et spørgsmål om input også til denne del. Processen skal jo starte et sted. Dette inputtet flyttes til gengæld lettere ud af det formeltbureaukratiske system (der vil ikke være mange formelle hensyn at tage), hvorved der i princippet åbnes for flere aktørers indspil. Embedsmændenes sagkundskab er selvfølgelig afgørende, men Frandsen nævner, at Gymnasielærerforeningen, Gymnasieskolernes Rektorforening, Forstanderforeningen for VUC og Danske Gymnasieelevers Sammenslutning spillede en stor rolle og videre, at man måtte antage, at alle partiers ordførere havde kontakter inden for området (Frandsen 2006:173). Det kan tilføjes, at også Dansk Industri søgte indflydelse både gennem pressen og ved trofast at stille op på en række konferencer i forbindelse med Udviklingsprogrammet.

Som nævnt var det politiske udgangspunkt for reformen bekymringen for den skæve fordeling på ungdomsuddannelserne (jf. s. 1): For få søgte erhvervsuddannelserne, herunder de erhvervs-gymnasiale uddannelser, for mange søgte de almengymnasiale uddannelser, og blandt de, der valgte det almene gymnasium, valgte for mange for meget sprog og for lidt naturvidenskab. Dette fordelingsproblem afspejler formuleringer i formålsparagraffen (betoningen af, at uddannelsen er målrettet videregående studier), og sidestillingen af de fire gymnasiale uddannelser med hver

deres klare profil samt i øvrigt styrkelsen af det samfundsfaglige og naturvidenskabelige indhold på det almene gymnasium tiltænkes også at bidrage med løsning. Dette syntes der ej heller at være meget politisk sprængstof i.

Derudover er der tilsyneladende stor enighed blandt parterne om fortsættelse af den *overordnede linje*, der var lagt i Udviklingsprogrammet og Bedre Uddannelser (jf. s. 89ff.), hvor uddannelsens kompetenceorientering introduceres.

Vanskeligere blev det på alle måder, når konkretiseringen skulle foretages. Wagstein (2003) og Frandsen (2006) har beskrevet daværende undervisningsminister Ulla Tørnæs' fremgangsmåde under forligsforhandlingerne og nævnt, hvordan partierne i vidt omfang kontaktedes enkeltvis. Frandsen vurderer, at intentionen var at neddæmpe indbyrdes profileringslyst. Endvidere har Wagstein beskrevet, hvordan ministeren tilsigtede udsatte »fagenes fest« (dvs. forhandlingerne om, hvilke fag, der måtte udgå, hvis et forslag om fagreduktion skulle tilgodeses, jf. nf.), da det vil være et område, hvor politiske særinteresser traditionelt gør sig gældende. Da forhandlingerne kom hertil, viste det sig da også, at reduktionen langt fra lykkedes i det omfang, den var tænkt – dertil var de politiske særinteresser for tungtvejende: Det er en afgørende knast, som efterfølgende komplicerer det faglige samarbejde og som gør det vanskeligt fx at få Almen studieforberedelse til at fungere logistisk og faglig-didaktisk. På samme måde må man sige, at målbestemmelse frem for indholdsbestemmelse (som annonceredes i forligspapiret som bærende reformelement) allerede i den politiske del af arbejdet reduceres i sin radikalitet. Det var således et ønske fra regeringspartierne, at det nationale kanonprojekt, som Kulturministeriet havde iværksat, skulle afspejles i fagbilagene i form af bestemte indholdskrav, ligesom ministerindgriben i enkelte fagbilag fra Tørnæs' efterfølger på undervisningsministerposten, Bertel Haarder, demonstrerede, at målstyringsintentionen er sårbar over for politiske styringsønsker (det efterfølgende arbejde i læreplansgrupperne svækker yderligere og muligvis mere afgørende ideen om målstyring, jf. nf.)¹².

Den særlige og markante didaktiske nyorientering forekommer dog at hvile på embedsmandsinput til processen. Især var man inspireret af de to erhvervsgymnasiale uddannelsers anvendelsesorienterede pædagogik. Kraftigere islæt af tværfaglighed og projektorienteret undervisning på baggrund af 'virkelighedens problemer' er embedsmandsniveauets input. Tre elementer skal nævnes: Der skal ryddes op i fagrækken – rækken af (obligatoriske) fællesfag skal reduceres væsentligt, sådan at muligheden for samarbejde mellem fag ikke bliver uoverskuelig; der skal etableres mulighed for tæt fagsamarbejde gennem længere tid (studieretningskonstruktionen); og der skal etableres et særligt 'bånd', dvs. et antal timer hen over de tre år, hvor eleverne gør erfaringer med tværfaglighed og projektarbejde og hvor fagene indgår i den grad, de kan bidrage til elevernes løsning af et problem (anvendelsesperspektivet).

Skønt kompetencebegrebet måske nok på denne baggrund kan forstås som en rationalisering af en didaktisk idé mere end som det logiske udgangspunkt for reformkonstruktionen, kan embedsmandsinput'et vedrørende uddannelsens udformning ikke desto mindre ret konsekvent ses i forlængelse af kompetenceperspektivet.¹³ 2005-reformens idé er omfattende – den griber ind i den gymnasiale institutionalisering af fag og undervisning – *det praktiserede fag* (Christensen og Raae, 2008) – og videre i arbejdets organisation. De konflikter med de professionelle, som en sådan konfrontation af den institutionaliserede faglighed kunne forventes at forårsage, måtte udløse taktiske overvejelser på embedsmandsniveau i forbindelse med konstruktionsfasen i forhold til både sektoren og det politiske niveau. Sektorens gode politiske forbindelser (jf. Frandsen 2006, se ovf.) betød, at skal bærende, men konfliktskabende idéer have en fremtid, må der tages konfliktdæmpende initiativer, sådan så sektoren via sine gode forbindelser ikke formår at belaste forliget.

De såkaldte professorudvalg og etablering af forskellige sektortilknyttede, men uformelle netværk kan ses som sådanne initiativer.

Professorudvalgene: På initiativ af daværende undervisningsdirektør Jarl Damgaard nedsattes en række udvalg med den opgave at undersøge væsentlige fagområders progression fra folkeskole til universitet – de såkaldte professorudvalg. Professorudvalgene kan ses som konfliktdæmpende greb af flere grunde: Dels leverede de et analysearbejde vedrørende den nævnte progression, som kunne indgå i det videre arbejde. Dels vil man kunne anskue det som et led i 'optøningen' af gymnasieinstitutionen. En kritik af det almene gymnasium var, at de enkelte fag så at sige lukkede sig om sig selv i deres egen logik. Professorudvalgene introducerede en analyseramme, der overskred det enkelte fags selvforståelse som isoleret gymnasiefag. Her indgik kompetencebegrebet, der tilmed sås i en fagtilnærmet udgave. Dels og endelig fik analyserne som følge af den akademiske udvalgsbemanding høj legitimitet og kunne derved bringes til at understøtte den oversættelse af kompetencebegrebet, embedsmændene foretog: Kompetence specificeredes som studiekompetence – en særlig kompetence i det at studere på videregående uddannelser.¹⁴

Det personlige netværk: Et personligt netværk omkring de centrale embedsmænd i reformkonstruktionen etableret blandt fremtrædende rektorer og fagkonsulenter fungerede som et uformelt, medierende element mellem sektor og politisk niveau. Netværket var etableret ud fra bekendtskab og tillid, men også efter hvilke personer, der havde indflydelse begge veje – på professionen (ved vigtige faglige netværk) og på det politiske niveau. Netværket brugtes flittigt til sparring i konstruktionsfasen.

Det 'korporative netværk': Endelig etableredes et 'korporativt netværk', det vil i denne sammenhæng sige et relativt tæt samarbejde med Gymnasielærerforeningen (som iflg. Frandsen (2006) havde tæt kontakt til dele af forligskredsen) og senere med Rektorforeningen. Dette netværk viste sin nytte ved nedsættelsen af det såkaldte Monsterudvalg (jf. nf.).

Et netværk fungerer taktisk for stifteren i to henseender – dels kan vigtig information indhentes, dels tages netværksmedlem-

merne i en eller anden udstrækning i ed, hvilket modvirker såkaldt politisk støj.

Man kan hævde, at det taktiske arbejde aflastede konstruktionsfasens konfliktpres, men det fik også den betydning, at en del latente konflikter så at sige flyttedes til senere faser, nemlig til implementeringsfasens første del, fortolkningsfasen, og dens anden del, den praktisk-logistiske fase (se fig. 1 s. 16). Her skal kort nævnes arbejdet med læreplanerne og med AT-implementeringen.

Fortolkningsfasen: Ganske konsekvent viste konflikterne sig da også, da arbejdet kom tæt på fagene – dér, hvor det institutionaliserede fag og den nye faglighed stødte sammen. Som led i den faglige reformering besluttede man en ny ramme for de enkelte fagbilag. Her skulle formuleres identitet og kernefaglighed for – med identitetsbeskrivelsen – at signalere fagets særlige bidrag blandt de andre fag og – med kernefagsbeskrivelsen – at signalere en forpligtelse til at inddrage supplerende stof ud over kernefagsstoffet. Det supplerende stof skulle række ind mod andre fag for derved at understøtte samspilstanken. Bølgerne gik højt i de grupper, der havde fået i opdrag at skrive udkast til læreplaner – denne nye øvelse viste sig at være særdeles vanskelig, og det er med stor variation, at det er lykkedes reelt at nedtone indholdsbestemmelsen af faget til fordel for en målbestemmelse, ligesom det ofte er vanskeligt at se kompetencebegrebets anderledes orientering af det faglige arbejde slå igennem.

Den praktisk-logistiske fase: En lang række praktisk-logistiske problemstillinger viste sig, ikke mindst med de første gennemløb af Almen studieforberedelse, men også ved implementeringen af kravet om studieplaner mv. – de nye koordinerende og kontrollerende elementer.

AT er øvebanen for tværfaglighed og for elevselvstyrede arbejdsformer. AT kompliceredes imidlertid yderligere af, at fagreduktionen ikke var lykkedes – alt for mange fag skal indgå i samarbejdet. Det gav såvel planlægningsproblemer samtidig med, at

det udstillede manglen på fagdidaktisk viden på tværs af fagene. AT synes derfor at kunne ses som et krystalisationspunkt for den usikkerhed, der udløses, når den institutionaliserede fagpraksis udfordres. Samtidig voldte de ny vertikalt koordinerende og kontrollerende elementer problemer – muligvis både fordi de blev oplevet som merarbejde uden mening og fordi de oplevedes som indgreb i den professionelle autonomi. I denne fase viste etableringen af det korporative netværk sin styrke: Ministerium, lærerfagforening og rektorerne forening satte sig sammen i det såkaldte Monsterudvalg for at revidere visse forhold (rapporterne tyder på, at det gennemgående var mindre afgørende forhold, Monsterrapport 1-4, 2007-2010), og skønt det var et udvalg, der på ingen måde kan siges at have en formel plads i den parlamentariske styringskæde, nød udvalget stor respekt også i forligskredsen, når det kom dertil, at det foreslog ændringer (efter sigende nød udvalget større respekt end de formelt nedsatte og dermed politisk udpegede råd og udvalg). Fra embedsmandsside kan det forstås som et taktisk ministerielt træk på den måde, at det begrænsede såvel Gymnasielærerforeningens som Rektorforeningens mulighed for at skabe afgørende politisk støj.

Opsummerende: Et reforminitiativ, der tager sit politiske udgangspunkt i fordelingen af elever mellem ungdomsuddannelserne, løber sammen med diskurs om globalisering og vidensøkonomi og kompetenceorientering og nye strømninger om intern og ekstern koordination og kontrol. Initiativet oversættes gennem et aktivt embedsværk i et nyt didaktisk tænkt design. I den efterfølgende politiske formuleringsfase modificeres reformen dog på et afgørende punkt (fig. 1 s. 16 kaldet retraditionaliseringsfasen). I den fortolkning blandt sag- og fagkyndige, der sker i den indledende implementeringsfase, øges modificeringen. Stadig udgør reformen dog en afgørende konfrontation med institutionaliserede mønstre i den gymnasiale undervisning. En taktisk indsats fra embedsværket synes imidlertid at formå at dæmpe og afskærme den konflikt, det var forventeligt ved en reform af denne karakter kunne implicere. Herved kunne yderligere politiske modificeringer modvirkes.

Denne efter meget at dømme succesfyldte politiske *reformproces* har dog samtidig sin pris. De væsentlige kompromisser og tilføjelser tilfører *reformproduktet* en høj kompleksitet, jf. den tidligere analyse. Komplexiteten gør reformen åben for kritik fra forskellig side. Tilbagevendende temaer har været niveauet i reformens krav til undervisningen (overambitiøse?), spørgsmålet om tværfaglighed (koster det særfaglig dybde?), diskussioner om behov for begrænsninger i skolernes muligheder for at konstruere studieretninger (passer udbudte studieretninger med de videregående uddannelsers krav?) – diskussioner, som har en vis resonans som konfliktende positioner blandt forligspartierne (fx Information 2007, Berlinske Nationalt 2008, Gymnasieskolen 2008, Politiken 2008). Det er dog diskussioner, der ikke har kunnet åbne forliget.

Derimod sætter kompleksiteten – sammen med det pres, den efterfølgende selvejereform bevirker på indholdsreformen – fokus på skoleledelsesniveauets betydning i den fortsatte reformimplementering og i realisering. Komplexitet giver rum for men afføder også behov for beslutning.

Symbolsk implementering? og ledelse

Reformen og dens policykontekst indeholder ved dens kompleksitet træk, der kunne pege i retning af, hvad Matland benævner symbolsk implementering (jf. s. 54). Det gælder dels flertydigheden, dels konfliktniveauet i den politiske kontekst. Matland understreger, at symbolsk implementering ikke er ikkeimplementering, men hentyder til overordnede policykarakteristika – det politisk vigtige, der dog samtidig er vanskeligt at konkretisere i forhold til institutionaliseret praksis. At realisere kompetenceorientering af en uddannelse er i sig selv en kompliceret affære, hvad nyformulering af mål og fastlæggelse af midler angår. Decentralisering som (det ene) styringsprincip betyder samtidig et øget rum for koalitionsdannelse på mikroniveau, hvad der da også viser sig i den indledende case (realiseringsfasen, se s. 19f.) – et af de træk, der iflg. Matland er karakteristisk for symbolsk implementering.

Alt i alt er der på den ene side på et overordnet niveau tale om et ambitiøst politisk forandringsønske. Når vi går tættere på, synes flertydighed og kompleksitet imidlertid at øges. Det betyder for implementeringen, at den aflastning i ledelsesarbejdet, som præcise retningslinjer kunne udgøre (fx administrativ implementering, jf. fig. 3 s. 54), er fraværende – på godt og ondt. At det er på både godt og ondt bør understreges. En entydig udformet reform af denne karakter ville – hvis den overhovedet lod sig gøre – givetvis betyde endnu flere uforudsete komplikationer og revisioner end tilfældet har været, lige som muligheden for at udøve pragmatisk og inkrementel ledelse ikke vil være til stede¹⁵.

Med hensyn til *ledelse af implementering* peger det to veje – indadtil i organisationen og udadtil mod omverdenen.

Symbolsk implementering og ledelse indadtil (udviklingsstrategisk ledelse): Ikke koalitionsdannelser i ordinær forstand, men klare positioner blandt de professionelle synes veldokumenteret. I et omfattende studium af lærerreaktioner på reformen konstaterer Zeuner, Beck, Frederiksen og Paulsen hvordan værdier, som lærerne tilskriver forskellige typer af læring (og som har sammenhæng med deres foretrukne didaktiske valg), også har afgørende betydning for deres holdning til reformen som helhed (Zeuner e.a. 2008, især s. 132ff.). Zeuner e.a.'s undersøgelse gør det muligt at udpege afgørende forskellige positioner. Ledelsesudfordringen vil her kunne ses i såvel et kognitivt-kulturelt som organisationspolitisk perspektiv.

I det kognitive perspektiv angår udfordringen det at skabe anknytninger mellem reformens implicite 'mentale model' for undervisning og læring og de forskellige lærergrupperingers. Problemet er imidlertid, at man med styredokumenterne i hånden vil kunne argumentere for en flerhed af implicite modeller. Således kan man argumentere for, at kompetencebegrebet 'kalder på' en konstruktivistisk læringsforståelse, mens kanon-elementet i reformen måske i højere grad synes at kalde på en objektivitisk forståelser af undervisning og læring¹⁶.

I det (mikro-)politiske perspektiv indadtil vil det stille krav om taktisk beredskab og didaktisk indsigt. At flere mentale modeller for undervisning og læring på én og samme tid vil kunne retfærdiggøres, udgør i sig selv principielt en fragmentationsrisiko – og når disse samtidig vedrører organisationens kerneprocesser og har relativt omfattende ændringer til følge (undervisningens organisering, her under lærersamarbejdet), øges niveauet for spændingernes intensitet (jf. Bakkas model for sammenhæng mellem konfliktniveau og ændringer, s. 77).

Symbolsk implementering og strategisk ledelse (omverdensstrategisk ledelse): Symbolsk implementering er kendetegnet ved en givet *overordnet* præference, som policy skal fremme. Derimod er samme præference ofte vanskelig at målsætte præcist og tilknytte præcise, tilhørende midler. Det åbner for divergerende afkodning og beslutninger. Som følge af de organisatoriske principper, der er involveret (decentraliseringen), vil mange afkodninger og beslutninger overlades til de enkelte skoler. Omverdensstrategiske handlinger kan dog være rettet mod forskellige felter – specielt vil felterne marked og politik trænge sig på.

Det første felt, marked, vedrører *branding* med henblik på at skolen fremstår som det attraktive gymnasiale lokale tilbud. Det kan gøres på mange måder – man må forestille sig, at hver af de fire gymnasieinstitutioner kan bringes i spil (fig. 7 s. 107).

Det andet felt, politik, vil orientere sig mod vilkårene, hvor under gymnasiet drives. Også her kan forskellige beslutninger komme på tale. Dels kan interessen orientere sig mod gymnasiet selv og dets placering som konkurrenceenhed blandt de omkringliggende. Dels kan interessen orientere sig mod det regional- eller landspolitiske niveau. Strategi orienteret mod gymnasiet selv som konkurrenceenhed kan betyde, at man går solo i konkurrencen eller man indgår i forskellige økonomiske eller på anden måde strategiske alliancer mellem løse netværksaftaler og egentlige fusioner. Trækker man paralleller med andre uddannelsesinstitutioner – erhvervsskoler osv. – vil man se en livlig fusionsaktivitet ud fra antagelser om, at større økonomiske enheder giver bedre

overlevelseshemulighed. Taktisk vil man kunne forestille sig en orientering mod det politiske niveau latente uenigheder, som forliget er søgt formuleret hen over. Det kan gælde spørgsmål om Udkantsdanmark eller om områder med særlige sociale problemstillinger – se casen i kapitel 1.

Pointen er, at reformens kompleksitet betyder, at mange forskellige fortolkninger faktisk kan begrundes! For ledelse åbner det på den ene side utallige handlemuligheder, men øger samtidig risikoen.

Givet er det, at symbolsk implementering stiller øgede krav til ledelsesmæssig kunnen med hensyn til såvel implementeringsprocesserne indadtil som til markedsstrategisk og politisk-taktisk tæft.

Gymnasiet og de transnationale diskurser i uddannelsespolicy

De foregående afsnit har taget deres udgangspunkt tæt på reformens centrale tekster. Tilbage står spørgsmålet om, hvad der har gjort en reformidé af dette snit muligt? Spørgsmålet angår dels hvilke overordnede forestillinger, der kan rekonstrueres i den dobbelte reform, dels hvordan man kan forstå den helhed, hvor disse forestillinger indgår i. I denne analyse vil de transnationale policydiskurser, der blev omtalt i kapitel 3, blive set som reform-kontekst, og hvordan diskurserne i oversat form indgår i den nationale transformation af statsform fra velfærdsstat til såkaldt konkurrencestat.

Demokrati og social retfærdighed: I henseende til policy udgør uddannelse en helt særlig politisk-demokratisk problemstilling, fordi den selv er med til at frembringe den diskurs, hvori individer definerer sig selv som borgere. Alene derfor er uddannelse et område, som man kan forvente stor politisk opmærksomhed mod. Men med hensyn til denne opmærksomhed er det danske gymnasium tilsyneladende en undtagelse, både når man sammenligner

med folkeskolen og med erhvervsuddannelserne og når man sammenligner det med situationen i de øvrige skandinaviske lande. I det store og hele har det danske gymnasium været undtaget større reformer siden 1903. De reformer, der trods alt har fundet sted, angår især uddannelsens strukturelle opbygning – fra linjegymnasium til gren- og valggymnasium, indføring af nye fag og opgaver samt selvfølgelig faglige revisioner (Haue 2006a). Reformen, der greb afgørende ind for at ændre skolens placering i det samlede uddannelsessystem – som fx enhedsskoleordning i Sverige og Norge – er ukendte. Det kan delvis tilskrives den særligt danske tradition for selvforvaltning af uddannelse – et mønster fra grundtvigianismens store politiske indflydelse – kombineret med den tyske didaktiktradition, som har været et fremtrædende element i forståelsen af gymnasiet. Didaktiktraditionen betyder institutionernes indre styringsprocesser (fag og dannelse) frem for skolens funktion som (politisk) element i det omgivende samfund. Delvis kan forklaringen være den voldsomme elevtilgang, gymnasiet fik i 1900-tallets sidste tre årtier, der i politiske øjne bredt var et tegn på succes (Raae 2011). Gymnasiet honorerede derved en socialbetonet fordelingspolitisk forventning – en numeriske udgave af social retfærdighed. Men noget eksplicit formål i henseende til fx socialt medborgerskab, som det fx kendes fra den generelle læreplan i Norge, kendes ikke.¹⁷ I én forstand kan man sige, at 2005-reformen repræsenterer en omkalfatring af disse traditioner: Som noget nyt pointerer den i formålet de gymnasiale uddannelsers særlige systemmæssige funktion – i formålsbestemmelserne såvel som i den koncentration om studiekompetence står, at den er særlig henvendt til unge med videregående uddannelse som sigte. Fremhævelsen af den systemmæssige funktion er i forlængelse af de indledende drøftelser, der førte til Udviklingsprogrammet. Den politiske opmærksomhed på den skæve fordeling blandt ungdomsuddannelserne (for mange til det almene gymnasium, for få til erhvervsuddannelserne) nævnes at være det egentligt udslagsgivende¹⁸.

2005-reformen har samtidig som noget nyt en vidtgående demokratibestemmelse i formålsparagraffen – også vidtgående

i forhold til den tidligere uddannelsesbekendtgørelse. Her stilles krav til skolerne om opøvelse i demokrati – dvs. om demokratisk socialisation, indbefattende medbestemmelse i undervisningen. På den anden side har bestemmelsen dog mest af alt karakter af et tekstfragment. I hvert fald er den – trods den vidtgående formulering – hverken omtalt i lovbemærkningerne som et særligt reformpunkt eller fulgt op på afgørende vis andetsteds i bestemmelserne. Demokratibestemmelsen får derved en lidt paradoksal eksistens i den samlede reformtekst.

Humankapital: Derimod er humankapital-diskursens gennemslag tilsyneladende en grundlæggende motivering for reformen, i det mindste på et overordnet policyniveau. Temaet anslås allerede i og med den placering, spørgsmålet om teknologiske udfordring har som indledning til lovbemærkningerne (se ovf. s. 93). Dette er også i klar konsekvens af både *Udviklingsprogrammet* og *Bedre uddannelser*. Her findes samme begrundelsesfigur – fra de globale og teknologiske udfordringer til behovet for innovation og iværksætterier og videre til kompetenceorientering af uddannelserne og de faglige og strukturelle nydannelser (jf. s. 89ff.). Men det er værd at bemærke, at 2005-reformen søger at løse det dilemma, humankapitaltilgangen løber ind i vedrørende den vanskelige fremskrivning af kvalifikationsbehov og vedrørende kvalifikationsforældelse, ved kompetencebegrebet.

Til forskel fra kvalifikationsbegrebet er kompetencebegrebet langt mere 'subjektivt' eller 'formaluddannelses-orienteret', idet det søger at udvikle individets evne til at håndtere eller mestre af – ikke blot løsningen af en given opgave men – det at konstruere et givet problem som en løselig opgave (jf. s. 95). Derved skal en kompetenceorienteret uddannelse facilitere for et permanent omstillingsbehov – parallelt med, hvad OECD ser som de udviklede økonomiers behov for livslang læring (OECD 1996).

Men også den selvstændige profilering af de fire gymnasiale uddannelser skal ses i forlængelse heraf. Ved den tydeligere profilering rettes den gymnasiale uddannelse som helhed og de fire gymnasiale uddannelser hver for sig klarere mod forskellige

aftagerinstitutioners profiler og dermed igen mod forskellige erhvervsmæssige områders kvalifikationsbehov.

Alt i alt er humankapitaldiskursen således stærkt indlejret i 2005-reformens policy.

Marked og accountability: Markeds- og accountabilitydiskursen slår umiddelbart tydeligst igennem i forbindelse med selvejereformen i 2007. Først og fremmest markedsorienterer selvejet og den aktivitetsafhængige finansiering gymnasierne. Skønt overskud ikke må føres ud af den enkelte skole, betyder den nye økonomi, at skolerne konkurrenceudsættes. Set i selvejersperspektiv får de indbyrdes profileringsmuligheder, som studieretningsgymnasiet indeholder, værdi som markedsstrategisk instrument. Samtidig fastholder de indbyggede kontrol- og koordinationselementer i 2005-reformen (jf. ovf. s. 97) og de mange krav om indikator-offentliggørelser fra 2007-reformen (jf. s. 103) accountability over for både brugere og det centrale tilsyn. Det vil være forenklende at tale om øget selvstyre, ligesom det ville være forkert at tale om øget centralstyre – markeds- og accountabilitymekanismerne udgør et miks af centraliserende og decentraliserende instrumenter. Styringsform betegnes også som *tight-loose-tight*: Med opstillingen af præcise mål (*tight*) overlades 'den vanskelige trekant' – sammenhængen mellem mål, ressourcer og resultat – til den enkelte institution (*loose*) med henblik på vurdering i forhold til stramt beskrevne krav til resultatet (*tight*) (Fiske & Ladd 2000). Markeds- og accountabilitymekanismerne ses aktuelt dog kun i en blød udgave. Sanktioner er beskrevet, men er relativt '*low stake*': Stadig får skolerne et fast og kalkulerbart grundtilskud, der eksempelvis ikke er afhængig af *performance*, stadig findes særligt kompenserende udkantstilskud – stadig er skolernes indkomster ikke reguleret fx af deres elevers præstationer.

Transnationale diskursers tre-hed og implementeringskrydspres

Alt i alt er det muligt at beskrive den dobbelte reform som en 'fragmenteret helhed' af elementer fra hver enkelt af de tre

‘superdiskurser’: Med de bærende forestillingers temmelig forskellige udgangspunkter – hver tager udgangspunkt i sin problemdefinition af systemfejl (jf. fig. 6 s. 73), bliver treheden en bricolagelignende helhed: For et analytisk blik fragmenteret, men ikke desto mindre et udgangspunkt for praktisk policy og dermed et ledelsesvilkår. Som nævnt indeholder en sådan konstruktion både risici og muligheder set fra udførernes side: De modsætninger, der opstår, forskydes til organisationsniveau – det er følge af en af diskursfragmenternes styringsforestillinger. For implementeringsledelse betyder det, at der skal styres mellem en række forventninger, man legitimt kan rette mod skolerne, og som indgår i krydspreskabende konstellationer: Uddannelse som et moralsk fællesskabsprojekt, som et økonomisk samfundsprojekt og som et projekt først og fremmest knyttet til individets behovs- og karriereforestillinger. På den anden side giver det rigtigt udnyttet et vist handlerum – en mulighed for alternative og kreative udlægninger af reformen, der *også* kan begrundes. Den indledende case giver eksempler på, hvordan rektorer strategisk kobler sig op på forskellige positioner, der hver især kan trække på en bredere legitimitet.

Dette leder imidlertid videre til spørgsmålet om ‘grænser for handlerum’ – kan alt siges og gøres inden for en sådan fragmenteret helhed eller er der positioner, der ikke kan indtages?

De transnationale uddannelsesdiskurser, den dobbelte reform og den forandrede nationale uddannelsesinteresse: Konkurrencestaten

Den helhed, de transnationale strømninger indgår i, forekommer analytisk set nok fragmenteret, men ikke desto mindre tjener den som udgangspunkt for praktisk policyformulering. Spørgsmålet er, om fragmenterne indgår i en figur, som giver sammenstillingen et samlende perspektiv? Hvis der i givet fald er en sådan samlende figur, hvad udgrænses da?

Det såkaldte konkurrencestatsbegreb kan muligvis udgår

en sådan figur. Konkurrencestaten fremstilles som en legitimationsfigur, der omkring årtusindskiftet gradvis og i stigende grad lægger sig ind over den klassiske velfærdsstat og begrundes dennes omlægning. Jeg bygger i det følgende især på Pedersen 2006a og b samt Pedersen 2011.

Ove K. Pedersen beskriver en tendens i den senere politiske økonomi til at betragte økonomiske, politiske og kulturelle institutioner under ét som afgørende faktorer i konkurrenceevnen – en diskurs, der omfatter dem, men som også operationaliserer dem i dette samlende perspektiv. Udviklingen beskriver han som et skifte i forestillinger om konkurrenceevne fra international konkurrenceevne op gennem 1950'erne og 1960'erne, fra først og fremmest konkurrence på produktionens omkostningsniveau (de beskyttede markeder), til teknologisk konkurrence fra 1970'erne (innovation etc.), til i dag, hvor den politiske opmærksomhed især er på strukturel konkurrenceevne (arbejdsmarkedspolitik – arbejdskraftens kvalifikationer, tilgængelighed af kapital o.l.) og på institutionel konkurrenceevne (Pedersen 2006b, 2011). Det sidste, institutionel konkurrenceevne, fortjener et uddybende par ord.

Institutionel konkurrenceevne defineres som de betingelser, de økonomiske, politiske og kulturelle institutioner tilsammen skaber med henblik på samfundets normative og værdimæssige omstillelighed:

[... de] komparative fordele for den danske økonomi [der kan skabes] ved politisk at forandre samfundets institutioner – f.eks. paratheden til at uddanne sig, motivationen til at arbejde, holdningerne til sundhed, lysten til at stifte familie – det vil sige alle de normer og værdier, vi bærer individuelt og kollektivt. (Pedersen 2006b)

Det er i den institutionelle konkurrenceevnes sammenhæng, begrebet om konkurrencestaten bliver aktuelt:

Konkurrencestaten er kun delvis en ny statstype, idet der nok introduceres et nyt sæt idealer, men også sker en videreudvikling

af efterkrigstidens velfærdsstat. Mens velfærdsstaten havde til formål at sikre den enkelte borger eller families livsindkomst i situationer, hvor indkomstgrundlaget forsvandt eller blev usikkert (arbejdsløshed), er det konkurrencestatens opgave at fremme virksomhedernes konkurrenceevne ved at påvirke udbuddet af arbejdskraft og kapital. (Pedersen 2011, s. 71)

Konkurrencestatens opgaveløsning – at påvirke udbuddet af arbejdskraft og kapital – sker såvel gennem strukturelle som institutionelle tiltag. Institutionelt sker det fx ved cost-benefitbaserede analyser af, hvor offentlige ressourcer bedst ledes hen for bedst at styrke konkurrenceevnen, dvs. *fra* et forsikringsperspektiv *til* et investeringsperspektiv (jf. Hjort 2008). Det sker ved at påvirke arbejdskraftens og virksomhedernes interesser og motiver og generelt ved at koordinere politikker med sigte på komparative fordele.

Et centralt element i den institutionelle konkurrenceevnes forudsætninger er den sociale sammenhængskraft. Pedersen redegør for et unikt træk for mange små økonomier, som i særdeleshed gælder for Danmark, nemlig at man som følge af en relativt homogen befolkning og fælles erfaringer af politisk udsathed udvikler økonomiske, politiske og kulturelle institutioner præget af gensidig tillid (Pedersen 2011:112ff.). En høj grad af tillid på tværs af klasser giver særlige forudsætninger for høj institutionel konkurrenceevne, ikke mindst fordi det øger evnen til udvikling af og opslutning om nationale politikker.

Uddannelsespolitikken er én – og bestemt ikke den mindst væsentlige – af de politikker, som indgår i konkurrencestatsdannelsen. Uddannelse ses som investering i konkurrenceevne, men netop ikke forstået fx som en policy først og fremmest båret af en moralfilosofisk holdning *eller* en økonomisk holdning vedrørende tilvejebringelse af kvalifikationer *eller* uddannelse som individuelt forbrugsgode. Snarere gælder det flerheden af tendenserne, men i kombinationer, der *tilsigter omfattende legitimitet*. Omfattende legitimitet udgør den institutionelle baggrund for oplevelse af sikkerhed og bevarelse eller udvikling af tillid, hvilket kompenserer den risiko, der er forbundet med høj grad af forandring. Sikkerhedsoplevelsen

er dermed en væsentlig forudsætning for den individuelle *kapacitet til forandring*. I den tilpasning, der således sker af de transnationale tendenser, vil man se en særlig dansk (eller nordisk) tendens til at oversætte dem ind i etablerede velfærdsinstitutioner (frem for at konfrontere dem). Man skal eksempelvis, som der stod i regeringens program Velfærd og Valgfrihed, stadig tage hånd om svage grupper (jf. s. 100) – men det sker iflg. Pedersen i et nyt og anderledes perspektiv, konkurrenceperspektivet: Det kan svare sig, fordi det ‘medproducerer’ sammenhængskraft.

Konkurrencestat som nyt omverdensvilkår for ledelse af implementering

Nu er konkurrencestatsformen ikke et absolut fænomen. Som forestilling rummer den en flerhed af forestillingstræk mellem velfærdssamfund (fællesskabets forsikringsforestilling, jf. ovf.) og velfærdsmarked. Konkurrencestaten må ses som en til dels flydende størrelse – et kompromis, der vil være genstand for stadig forhandling eller kampe, jf. fig. 10 – dog gennemgående som en grundlæggende præmis styret af det komparative økonomiperspektiv. Den konkrete vej til den mest effektive konkurrencestat er derfor i udpræget grad en prøven sig frem – ikke mindst af den grund, at konkurrencekraft altid afgøres bagud.

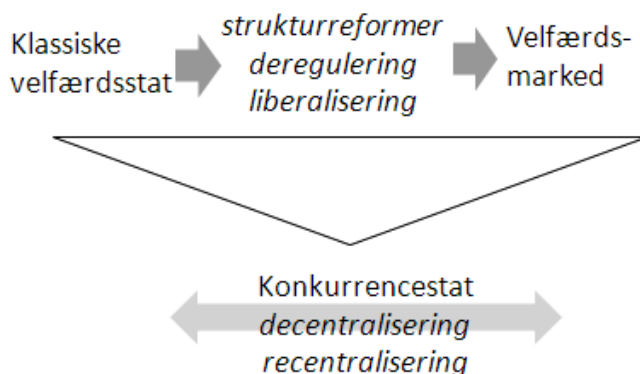


Fig. 10. med udgangspunkt i Hjort og Raae 2011

Denne prøven sig frem gælder også uddannelsespolitikken, og den gælder også for gymnasierne og den modernisering, de undergår. Giver for kraftig økonomisk rationalisering øgede omkostninger i systemet 'den nationale, konkurrencemæssige helhed'? Betyder frit valg og taxameter fx, at visse skoler indgår i nedadgående spiraler i regionale ghettoer (jf. erfaringer fra New Zealand, Fiske og Ladd 2000) med tab ikke blot af potentiel kvalificeret arbejdskraft, men også med tilsætning af den mere ubestemmelige 'nationale sammenhængskraft'? Betyder større enheder (fusion og koncern-dannelser) umiddelbart bedre økonomi for den enkelte (større) organisation, men samtidig standardisering af tilbud (»same shit all over«), der gør, at man mister den fordel, som lavtkoordineret, fantasifuld innovation kunne give? Er bevarelse af regionale fordelingsudvalg og tvungen koordination af skolestørrelse i virkeligheden et urationelt levn fra den centralstyrede velfærdsstats dage eller skal det ses som en nødvendig modificering af centrum-periferiproblematikken og dermed som en investering i tillid og sammenhængskraft? Spørgsmålene kunne være stillet ud fra én eller flere af de tre transnationale strømninger, der tidligere er omtalt – men det gennemgående i konkurrencestatsperspektivet er orienteringen mod et mere avanceret økonomisk perspektiv: Kan investeringen svare sig i den institutionelle konkurrence mellem staterne (jf. s. 131f.)

Spørgsmålene er politiske spørgsmål og som sådan ikke umiddelbart ledernes domæne. På den anden side åbner den dobbelte reforms modsætningsfulde karakter som nævnt mulighed for påvirkning gennem koalitionsdannelse – jf. også Matlands begreb om symbolsk implementering (fig. 3, s. 54). Vi ser rektorerne gribe muligheden i den indledende case (kap. 1).

For lederne betyder det et nyt arbejdsområde sammenlignet med den traditionelle offentlige leders arbejdsfelt, og det stiller nye krav til deres kvalifikationer. Effektiv administration og styring af skoleorganisationen slår ikke til. Det gør ej heller intern udviklingsledelse og almindelig (markeds-)strategisk ledelse. Det er forventeligt, at lederne i øget omfang vil se det som et udfordring at tage del i politisk koalitionsdannelse med det formål at

påvirke de forhandlelige udgaver af konkurrencestatens policy på de enkelte uddannelsers område – for derved at påvirke vilkårene for såvel drift som strategi.

I den forstand får Bowe og Balls påstand ny aktualitet – at policyimplementering også er policygenskabelse.

Noter

1. Dette og det følgende afsnit bygger på og videreudbygger Raae 2005 og 2008.
2. Med institutionel destabilisering menes et forsøg på at 'af-selv-følgeliggøre' vigtige normtilknyttede procedurer og rutiner – fx hvad god undervisning er, hvordan god faglighed forstås og opnås osv.
3. Formålet lyder ifølge læreplanen fra 2008:
Almen studieforberedelse har til formål at udfordre elevernes kreative og innovative evner og deres kritiske sans i anvendelsen af faglig viden gennem fagligt samarbejde samt styrke deres evne til på et bredt fagligt og metodisk grundlag og i et fremtidsorienteret perspektiv at forholde sig reflekterende og ansvarligt til deres omverden og deres egen udvikling. (stx-bekendtgørelsen, bilag 9, juni 2008)
4. En simpel sammentælling viser, at ordet 'rektor' optræder omkring hundrede gange i de 133 paragraffer
5. Styringen i amterne var således af meget forskellig karakter. En del amter havde dog indført mål- og rammestyring af den gymnasiale drift.
6. Det følgende er med tæt udgangspunkt i Raae 2011
7. De forskellige stilerede gymnasier er konstrueret på fremstillinger af det danske gymnasiums historie (Bryld, Haue, Andersen og Svane 1990, Haue, Nørr & Skovgaard-Petersen 1998, Haue 2003, Raae 2005) – for det fagstyrede, det markedsstyrede og det politisk styrede gymnasiums vedkommende tillige på analyser af de lovbemærkninger, der ledsager de vigtigste reformer (1963-, 1971-, 1989- og 2005-reformen).
8. Jeg tager med brugen af 'policygenskabelse' ikke stilling til, hvorvidt denne strategiske mulighed faktisk var intenderet ved konstruktionen – kun, at den individuelle gymnasieprofilering ikke er et

emne i de centrale tekster om indholdsreformen. Her omtales alene den indbyrdes profilering af uddannelserne.

9. Det kan nævnes, at en af de første versioner af fagbilaget for Almen Studieforberejdelse (AT – et antal timer afsat til særlig træning af fagligt samspil og 'selvstændighedsfremmende' arbejdsformer) var på omkring 170 sider!
10. En lignende modsætningsfuldhed kan findes i relationen mellem det udvidede demokratikrav (jf. s. 74) og den nye kontrolteknologi, som udtryk for de sagkyndiges vurdering af, hvor vanskelig nykonstruktionen måtte forekomme lærerne.
11. Afsnittet hviler på Frandsen 2006, Waagstein 2003 samt på samtaler med rektor for Rungsted Gymnasium og fhv. konsulent og fagkonsulent i Undervisningsministeriet Mogens Hansen, april 2011, og rådgiver i Rektorforeningen og fhv. uddannelsesdirektør i Undervisningsministeriet, Jarl Damgaard, juli 2011.
12. Bertel Harder reviderede således den daværende læreplansgruppes udkast ved at tilføje en detaljeret indholdsbestemmelse i fagbilaget for historie.
13. Meget tyder imidlertid på, at kompetenceorienteringen mere er et genuint eksempel på rationalisering af ideer, der i hvert fald på dette embedsmandsniveau udspringer andetsteds – på, hvordan en bestemt diskurs skaber en særlig horisont eller selvfølgelighed (en vedholdende anekdote fortæller, at ordet kvalifikation først i sidste øjeblik udskiftedes med kompetence inden Udviklingsprogrammets offentliggørelse – Gleerup 2006)). Forbindelsen mellem innovation, iværksætteri og kompetence har på det tidspunkt længe rumsteret i Undervisningsministeriet under indtryk af OECD-dokumenter (fx analysen *Udvikling af personlige kvalifikationer i uddannelsessystemet*, Undervisningsministeriet 1996 og rapporten fra tværministerielle arbejdsgrupper *National kompetenceudvikling. Erhvervsudvikling gennem kvalifikationsudvikling*, Undervisningsministeriet 1997), ligesom analyseinstitutionen Mandag Morgens analyser og Mandag Morgens nedsættelse af et såkaldt Kompetenceråd gjorde indtryk. Men det har tilsyneladende ikke for alvor 'fundet et situation, hvor det kunne udgøre en løsning'.
14. Også begrebet studiekompetence kan anskues som et taktisk valg: Den anvendelsesorientering, der var central i embedsmændenes ideer til den pædagogiske fornyelse, måtte selvfølgelig specificeres. Samtidig var kompetencebegrebet som nævnt blevet en central betegnelse ikke mindst via den alternative økonomiske analyse, som

Mandag Morgen promoverede. Endelig blev 'at lære at lære'-diskursen promoveret fra OECD og var allerede kendt i gymnasieverdenen ved relativt omfattende undervisningsdifferentieringsforsøg i midthalvfemserne – se Baandrup e.a. 1996. Endelig indgik ordet studieforberedelse allerede i formålsformuleringen for gymnasiet før 2005. Begrebet kunne derved tage sit afsæt i en række allerede kendte elementer med legitimitet til forskellig side.

15. Dette nævnes, fordi et tema i kritikken har været, at reformen forlod skrivebordene ufærdig.
16. Zeuner e.a. taler om henholdsvis konstruktivistiske, hermeneutiske og objektivistiske didaktiske paradigmer – analytisk frembragte begreber, de bruger til at skelne mellem lærerpositioner, se Zeuner et al. 2008, s. 132ff.
17. I den generelle læreplan for den norske skole fra 1993 står: 'Samfunnets ansvar er å se til at det ikke utvikles forskjeller i mulighetene, slik at like ret til utdanning kan bli reel' (citeret efter Telhaug 2003:286).
18. Samtale med rektor for Rungsted Gymnasium og fhv. konsulent og fagkonsulent i Undervisningsministeriet Mogens Hansen april 2011 og rådgiver i Rektorforeningen og fhv. uddannelsesdirektør i undervisningsministeriet Jarl Damgaard, juli 2011.



Kapitel 5.

Bolden gribes. Ledelsesperspektiver empirisk

I dette afsnit bevæger vi os fra styringsperspektivet over i den praktiske implementering, som den finder sted på skolerne. Vi vil fokusere på, hvordan skoleledelser 'griber bolden': Hovedfokus er de *forestillinger om ledelse af implementeringen*, som findes i skolens topledelse – her under de forestillinger om organisation, der indgår heri.

Et par bemærkninger om metode

I det følgende skal få og kun de mest nødvendige bemærkninger om den empiriske metode anføres. De angår valg af sample, interviewmetode samt de væsentlige principper for den analytiske rekonstruktion af empirien.

Undersøgelsen omfatter alene fire almene gymnasier, alle medium store, placeret spredt over landet i større eller mellemstore byer. Skolerne er ikke tilfældigt udvalgt. De tre af de fire gymnasier indgår i den empiriske undersøgelses sample i *Rektor tænker organisation* (Raae 2008). Valget er begrundet i den tese, at en bærende organisationsforestilling sætter en horisont for den måde, hvorpå rektor (i dette tilfælde dog topledelsen) tænker implementering. Det fjerde gymnasium er valgt med henblik på at komplettere samplet med hensyn til spredningen i den objektive konkurrencesituation. Hvor de tre gymnasier ligger i

områder så tæt på et andet eller andre gymnasier, at muligheden for elevernes alternative skolevalg er til stede, er det fjerde gymnasium placeret, så konkurrencesituationen på det punkt er af mindre betydning.

I undersøgelsen er rektor og en ledelsesrepræsentant, som rektor henviser til, interviewet. Valget af anden interviewet ledelsesrepræsentant er således rektors – og selve dette valg indgår som information i fortolkningen – det antages at kunne forstås på baggrund af ledelsens organisationssyn. Der er i øvrigt foretaget to til fire lærerinterview på hver skole, også med lærere efter ledelsens valg¹. Lærerinterviewene indgår som generel information og fortrinsvis som baggrund for tolkningen af lederinterviewene. Lærerinterviewene vil kun i mindre omfang blive citeret i det følgende.

Interviewene er gennemført som lavtstrukturerede interview med henblik på at give den interviewede vide rammer for sit narrativ. Interviewguiden er bygget op over ganske få temaer – interviewet følger så vidt muligt den struktur, den interviewede har lagt. Temaerne – som i forvejen er tilsendt – er valgt, så de koncentrerer sig om den interviewedes syn på den største aktuelle udfordring i den fortsatte reformimplementering, den interviewedes forestillinger om sin rolle i implementeringen, hvordan implementeringsprocessen understøttes og om, hvordan ledelsesmæssig opfølgning foretages. Temaerne er således valgt med udgangspunkt i en simpel systemmodel (ledelsesopgaver i forbindelse med input, procesunderstøttelse og output under hensyntagen til den overordnede opgave). Temaerne undersøges med henblik på eventuelle ændringer, de er undergået undervejs i processen, og der spørges til den oplevede baggrund herfor. Der spørges generelt efter konkrete oplevede eksempler vedrørende velkendte dilemmaer i implementeringen (se s. 77ff.). De indledende spørgsmål er helt åbne (fx »Fortæl om, hvad du finder er den største udfordring aktuelt med hensyn til den fortsatte implementering?«)

Tilrettelæggelse er sket med henblik på at åbne situationen så meget som muligt for den interviewedes narrativ. Det betyder,

at de konkrete udsagn ses som mulige, men ikke tilfældige valg, hvor valgene indeholder information som betydningsdel i et mere eller mindre sammenhængende narrativ om implementeringsledelse. Derved skal empirien give mulighed for konstruktion af måder, hvorpå implementeringsledelse kan forstås.

De undersøgte gymnasier lader sig på denne baggrund skille i to kategorier – en skelnen, det er muligt at etablere på baggrund af afgørende forskelle i forestillinger om organisation. Den ene kategori benævner jeg implementering som mål, den anden implementering som anledning. Det er på den ene side et forventeligt resultat, idet undersøgelsen som nævnt skal ses i forlængelse af den empiriske undersøgelse i *Rektor tænker organisation*. I *Rektor tænker organisation* etableredes kategorierne 'den rebureaukratiserede struktur' og 'ledelse via midten'-strukturen – kategorier på baggrund af organisationsforestillinger, der begge er mulige svar på reformens gymnasium.² På den anden side giver *Rektor tænker organisation* ikke svar på, hvordan reformimplementering håndteres i den kompleksitet, som specielt det foregående kapitel har påvist. Dette uddyber dette kapitel: Hvordan gribes bolden? Kapitlet viser generelle såvel som specifikke træk i synet på implementeringsopgaven, rekonstrueret på baggrund af empirien. Kapitlet omfatter rekonstruktioner af, hvad hovedmålet med ledelse synes at være i de to kategorier fra *Rektor tænker organisation*, hvordan man i den henseende opfatter egen rolle, hvordan synet på effektivitet og konflikter er samt synet på, hvad der er den aktuelle organisatoriske udfordring set ud fra implementeringsopgaven.

Analysefremstillingen er en koncentreret fremstilling, der tilsigter om at underbygge analysens kategoridistinktion. Fremstillingen søger derfor ikke at rekonstruere de valgte cases i al deres indre modsætningsfuldhed. Forestillingerne om implementering, som lader sig tolke gennem interviewene, peger visse steder nuancerende ud over den analytiske skelnen, som jeg etablerer. Det er forventeligt, at implementeringsforestillingerne ikke overalt er entydige og analytisk set kohærente, sådan som analysekategorierne lægger op til – dels er analysegenstanden

jo praktisk arbejde med en komplekse reforms krav, dels bevirker den afgrænsning, analysen søger at fremstille, en forkortning af en empiri, der handler om at være på vej: De interviewede ledelser er i færd med at implementere – og det vil sige at gøre erfaringer med implementering. Fremstillingen i det følgende fokuserer således på generelle og dominerende træk i ledelsernes implementeringsforestillinger med henblik på at *rekonstruere deres tendens* som en 'frysning' af en proces.

Målet er med andre ord ikke at give en så realistisk casefremstilling som muligt, men – på baggrund af fire caseanalyser – at *etablere vigtige principielle distinktioner i implementeringsforestillinger*.

I det følgende refereres først til træk, der synes fælles for de fire skoler, siden til de træk, der er specifikke for det to kategorier. Individuelle træk nævnes undervejs kun i det omfang, de skønnes at have betydning for helheden.

Generelle forandringstræk

Parallele historier i materialet synes at pege på fælles organisatoriske erfaringer de senere år. Afgørende fælles erfaringer knytter sig således til tidsdimensionen. Skoleledelserne peger på et stykke implementeringshistorie, der gælder opmærksomhedsfeltets skiften, som gælder en 'faseforståelse' og som endelig gælder organisatoriske forandringer, der begrundes i de nye krav.

Mod SR-gymnasiet

Et fælles træk er, at man nu peger på 'studieretningsgymnasiet' som ledelsesmæssigt fokus: Studieretningsgymnasiet udgør det fokus for den fortsatte implementering, der aktuelt trænger sig mest på. Hermed menes at give studieretningerne en samlet identitet, så de for eleverne fungerer som andet og mere end nogle fag, eleverne mere eller mindre tilfældigt har valgt.

Historien, der fortælles, er, at man nu i en række år har bøvlet med, hvordan Almen studieforberedelse (AT) bedst kunne im-

plementeres. Implementeringen af AT har været en hård nød at knække, og det er især de teknisk-logistiske problemstillinger, der er fremherskende i fremstillingen³: Hvordan får man tilrettelagt AT's særlige moduler, så man på den ene side lever op til bekendtgørelsen og på den anden side, sådan at bestemte fag og lærere ikke overbelastes osv. Der er – med en enkelt delvis undtagelse⁴ – enighed om, at starten udgjorde et 'fjumreår':

Set i bakspejlet vil jeg sige, at hverken lærerne eller ledelsen havde de tilstrækkelige [erfaringer], heller ikke tekniske redskaber til at gøre det ordentligt.

Det forhold, at visse tekniske rutiner og procedurer nu er etableret, betyder, at der er ledelsesmæssigt overskud til at flytte fokus til studieretningerne: Hvordan får man studieretningerne til at fungere som andet end en løst samlet gruppe af fag? Det betyder, at lederne som et fællestræk i interviewene omtaler pædagogisk ledelse som et opmærksomhedsfelt.

Skønt problemstillingen på dette niveau er samstemmende, er bevæggrunden for og intentionen med opmærksomhedsskiftet forskelligt, og da det er essentielt i forståelsen af den kategorisering, jeg har etableret, vil det blive uddybet i det følgende.

Centralisering som forudsætning for koordinering

Et andet fælles træk er historien om et bestemt faseforløb. Rektorerne og de øvrigt interviewede ledere omtaler som nævnt det første år som 'et fjumreår' eller 'en kaosperiode' e.l. Men de nævner også, at såvel deres egen som lærernes reaktion på denne periode var meget stærk, og at de beslutninger, der blev taget på den baggrund, ofte – selvfølgelig afhængigt af udgangspunktet – var bemærkelsesværdige set i forhold til den hidtidige praksis. Generelt bestod de i koordinerende opstramninger på forskellige områder og med forskellige midler. En vicerektor omtaler det sådan:

Jeg har jo været inspektør i 15-16 år og sådan nogle ville man jo ikke kendes ved tidligere, men nu trækker man i dem [lederne] hele

tiden, fordi man bliver afkrævet svar på hvad som helst, også fordi man jo gerne ville have nogle meget håndfaste anvisninger på, hvordan man skulle gøre. Det var jo lidt imod ånden i reformen – så har vi jo nok fået lavet nogle lidt for stalinistiske programmer. Fordi man tænker, nu gider vi ikke høre mere vrøvl...

Det er genkommende, at den centralisering, der finder sted som reaktion på det første år, tilsyneladende har stor accept blandt lærerne – ikke blot i form af passiv accept. Lederne beskriver det som et – meget pludseligt og lidt uventet – krav blandt lærerne: Centralisering giver mening!

Ledelsens håndtering af, hvad man oplever som et centraliseringskrav fra lærerne, er dog forskellig, og kan beskrives som et af de elementer, som konstituerer de to skolekategorier, materialet som helhed giver mulighed for at konstruere – jf. nedenfor.

Organisatoriske elementer under forandring

Et tredje fælles træk angår skolernes overvejelser over den organisatoriske opbygning. Organisationsspørgsmål har trængt sig stærkt på de senere år. Hvor skoleorganisation før reformen kun sjældent og i så fald kun på begrænsende områder var på den fælles dagsorden, er det et klart indtryk, at organisation i dag er en fremrykket dagsorden.

Ét synligt udtryk herfor er team-opbygningen. 2005-reformen indførte obligatoriske team – men team kan organiseres på mange måder (årgangsteam, flerårige langsgående team, team om en enkelt klasse eller team for en studieretning, team nedsat om særlige opgaver såsom AT etc.). Der er stor variation i teamstrukturen, men det synes klart, at en omstilling til langsgående treårige team trænger sig på, hvis det ikke allerede er et faktum. Argumentet er, at *progression* er blevet afgørende som følge af det øgede faglige samarbejde mellem så mange fag og som følge af, at eleverne skal trænes i mere komplekse arbejdsformer. Det betyder, at organisatoriske elementer for koordination og kontrol bliver væsentlige: Progression er nu ikke mere

et spørgsmål for den enkelte lærer i relation til det enkelte fag, men et teamspørgsmål, ligesom det er et spørgsmål, der breder sig ud over alle tre år. Derudover varierer begrundelserne – jf. de efterfølgende afsnit.

Et andet synligt udtryk for det organisatoriske spørgsmål angår det traditionelle og traditionelt relativt indflydelsesrige Pædagogisk Råd (PR). PRs status forandres generelt. Til trods for, at PRs formelle status er blevet ændret centralt i flere omgange, har rådet traditionelt haft en vis status. Lederne fortæller, at det i de senere år er blevet tydeligt, at beslutninger skal tages hurtigt, og at de tages så mange andre steder i organisationen – fx i den strategiske ledelse eller i teamene i relation til den enkelte klasse. PR er tydeligvis omdannet til et forum for information eller for symbolsk 'luftning' af planer eller kommende ledelsesinitiativer. Derimod varierer graden af eksplicitte opgør med PRs symbolske funktion.

Specifikke træk: To måder at gribe bolden

De fælles forandringstræk er dækker dog over betydelig variation. Den typologi, der er omtalt i *Rektor tænker organisation* kan følges også i dette materiale i en skelen mellem implementering i forlængelse af henholdsvis den rebureaukratiserede struktur og strukturen ledelse via midten.

Implementering og den rebureaukratiserede struktur

Den rebureaukratiserede model er karakteristisk ved et ledelsesønske om organisatorisk transparens. Strukturen bør i denne forestilling indeholde klar autoritetsfordeling og klare kommunikationslinjer, hvorved roller og opgaver beskrives. Arbejdsdeling og koordination er organisatoriske principper, der søges strukturelt indbygget med formelle elementer som roller, beskrevne opgaver, positionsfordeling etc. med henblik på kontrol og konfliktløsning. Det er en organisationsforestilling, man blandt andet finder i det

weberske bureaukrati, blandt hvis styrkesider – ideelt set – netop er implementering. Organisationsdesignet har prioritet, fordi det er en antagelse, at design og eventuel redesign rummer nøglen til den effektive opgaveløsning – se Raae 2008:100ff.

Reformen som hovedopgave

De to gymnasierektorer i denne kategori svarer samstemmende på, hvad der udgør den største knast i den fortsatte reformimplementering: Lærersamarbejdet, forstået både som samarbejdet mellem lærerne om klassens sociale udvikling og som det faglige samarbejde. Som de ser det, er den grundlæggende reformintention nært forbundet med lærersamarbejdet, og nu, fem år efter reformen, er det stadig dér, udfordringen ligger. Den ene rektor siger:

Vi har nok teknisk fået løst AT-forløbene – de kører relativt uproblematisk og lærerne arbejder sammen om dem, men jeg tror vi mangler meget i det, jeg kalder intentionerne, og deri er studieretningsgymnasiet jo med: Man skal gerne arbejde mere sammen, og det synes jeg er svært [...] – det der med at fagene på en eller anden måde skal bøje sig ind mod nogle fælles problemstillinger.

Den anden rektor siger – synligt irriteret – at samarbejdet er blevet reduceret til en slags administrativt arbejde. Det er på grænsen af efterladenhed:

Når vi har spurgt 'Hvad har I drøftet omkring samarbejdsmuligheder', så viser det sig, at man ikke har drøftet noget som helst. Man har sørget for at få de enkelte formalia i orden, så man kan hakket af, og så er der ikke sket mere...

Begge rektorer anfører, at det at få lærersamarbejdet til at fungere som et genuint fagligt og undervisningsmæssigt samarbejde tilsyneladende er et langt træk, og som man kan se i de følgende afsnit, tages mange organisatoriske beslutninger i det perspektiv.

At de hefter sig ved lærersamarbejdet som den væsentligste aktuelle ledelsesudfordring, når der tales reformimplementering, er ikke så underligt. Lærersamarbejdet i team er både formelt (bekendtgørelsesmæssigt) og funktionelt et omdrejningspunkt i implementeringen af indholdsreformen. Ledelserne tager såvel understøttende som rammesættende beslutninger på området, arbejder med den ledelsesmæssige arbejdsdeling og søger at følge op på problemerne ved kvalitetssikrings-systemet:

Problemdefinerende, rammesættende og strukturorienteret ledelse

Begge rektorer i denne kategori beskriver deres rolle som indirekte intervenserende, når det gælder implementeringsprocesser. Ud fra deres position i organisationen ser de sig i højere grad som dem, der understøtter processen med beslutninger vedrørende struktur og procedurer end som direkte intervenserende.

Beslutningerne, som nævnes i implementeringsøjemed, angår ofte organisatoriske forhold, sådan som den ene rektor fortæller om. Man er på skolen i gang med overvejelser over at få 'vendt årgangsstrukturen', sådan så man i stedet for årgangsteam og studieledere knytter til den enkelte årgang har treårige studieretningsteam, dvs. team, der defineres som hjemmehørende i en bestemt studieretning under ledelse af en studie(retnings) leder:

[Det betyder, at vi] får videreført viden i vores studieretninger, men betyder også, at vi skal ændre ansvarsområderne lidt for uddannelseslederne. Vi har helt tydeligt en hf-ansvarlig uddannelsesleder – han har kun med det at gøre, der kan vi jo mærke, at det er fint [...] En sådan vertikal struktur skal have tættere kontakt med teamlederne og skal være ansvarlige for at afholde rådgivningsmøder og teammøder. [...] Det er en del af den måde vi understøtter det meget større fokus på pædagogisk ledelse.

Det kan imidlertid også være beslutninger, som vedrører rammer og ressourcer – i dette tilfælde at skaffe ressourcer til og sætte

rammer om et kompetenceudviklingsprojekt. Rektor (ledelsen) definerer problemet og tager initiativ:

Jamen [min rolle] handler jo så om at skabe nogle rammer, når vi kan se, der er noget, der ikke fungerer optimalt – og i det her tilfælde at få fagene til at spille sammen. Jamen, så har jeg så lavet et kompetenceudviklingsprojekt – [for at se] hvordan kan man stimulere lærernes lyst til at arbejde sammen. Her ved at give nogle rammer, hvor man siger: 'Nu får I nogle timer til at lave en lille arbejdsgruppe' – jamen så kan man sige, at den arbejdsgruppe skal så ikke bestå af tre fransklærere, det skal være studieretningens lærere, der skal gå sammen og lave et projekt.

I begge tilfælde er det ledelsesmæssige beslutninger, der oprettholder en principiel grænse for intervention. Grænsen går ved problem og mål, ressourcer og rammer, dvs. en ledelsesaktivitet, der ikke (eller kun undtagelsesvist) intervenserer i processen.

Den ledelsesmæssige arbejdsdeling

Arbejdsdelingen i den formelle ledelse kan for disse gymnasiers vedkommende forstås i forlængelse af strukturen. Det virker således ikke tilfældigt, at rektorerne på de to gymnasier henviste til vicerektor som den anden ledelsespersion, interviewene burde omfatte. Implementering er i denne organisationsforestilling topledelsens ansvar – implementeringsledelse er tæt knyttet til 'retning' og berører derfor strategiske områder eller de øvre lag af det taktiske niveau. Det svarer til den rationelle organisations niveauopdeling mellem strategisk, taktisk og udførende lag.

Vicerektor på det ene af de to gymnasier i kategorien taler om, at implementeringen dog nok er hans og uddannelsesledernes bord – »ikke for at fornærme [rektor], det er jo ikke hans sag, han skal ikke være bureaukrat«. Ved at bruge ordet bureaukrat om sig selv, refererer vicerektor enten til opfattelsen af topledelsen som udføreren af det politisk besluttede eller til den rationelle organisationsopfattelse, hvor rektor er den strategisk beslut-

tende, mens vicerektor og de øvrige ledelsesniveauer er taktisk udførende.

På det andet gymnasium, hvor man endnu overvejer den 'lodrette organisering' (studieretnings- frem for årgangstilknyttede uddannelsesledere), har studielederne egne møder uden deltagelse af rektor og vicerektor. Det er en beslutning, der reproducerer en lignende niveaumæssig arbejdsdeling, og som ifølge rektor samtidig et udtryk for, at man har fundet det nødvendigt at prioritere en effektiviseret implementeringsopfølgning (kontrollementet).

Fremstillingen bør på dette punkt nuanceres. Organisationsforestillingen i den førstciterede vicerektors fortælling er under udfordring. Fortællingen omhandler nemlig også, hvordan reformimplementeringen har været et langt sejt træk med aktivt oversættelsesarbejde ind i den eksisterende skolekultur, en kombination af fortolkning og afprøvning, der har omfattet konkrete mikropolitiske overvejelser i forhold til stærke lærergrupper, herunder mentoragtige møder med en del lærere – en 'muddling through'-tilgang, hvor også den politiske organisation vil være en lige så nærliggende fortolkningsramme som den rationelle organisationsforestilling. Det er på den anden side en nuancering, der ikke anfægter beskrivelsen af ledelsens organisationsprincip.

Reformimplementering og kvalitetssikring

Strukturelt indbygget koordinering, kontrol og konfliktløsning er grundlæggende elementer i den bureaukratiske organisationsform. Kvalitetssikring må derfor antages at have en fremtrædende plads. Det er imidlertid ikke helt tydeligt tilfældet. Der gennemføres ganske vist elevtrivselsundersøgelser og kvalitetsbekendtgørelsens krav om evalueringer er også – i større eller mindre grad! – gennemført. Men det indgår ikke i en kontrol, der kan udgøre baggrunden for ledelsens systematiske opfølgning af implementeringen. Viden om implementering hentes fra MUS, fra drøftelser i ledelsesgruppen og fra lærerhenvendelser. Kvalitetssikringssystemet opleves tydeligvis (endnu) ikke velegnet. Det er imidlertid samtidig tydeligt i interviewene, at det forekommer

ledelsen at være et problem, som man vil tage fat på, efterhånden som arbejdspresset letter. Graden af 'dårlig samvittighed' er i et af interviewene nærmest til at tage at føle på – reaktionen er en vicerektors irriterede modangreb på alle de »ministerielle raids«, dvs. krav om undersøgelser, indberetninger, beslutning af nye fokusområder – alt sammen initiativer, der ikke giver skolerne tidsmæssigt overskud til at konsolidere rutiner, så udvikling kan konstateres, før ændringer indføres.

Organisatorisk effektivitet og undgåelse af fejl

Dette fører frem til et andet karakteristisk tema. I interviewene især med vicerektorerne bliver spørgsmålet om at imødegå kaos med organisatorisk struktur dominerende. Jeg har citeret den ene vicerector for sin beskrivelse af sin egen reaktion på reformens kompleksitet (og lærernes pres) – en reaktion, han selvironisk kaldte småstalinistisk:

Det er sådan, det er foregået, at først skulle vi sådan set finde ud af, hvad det her drejer sig om, og så vil man jo gerne have det planlagt helt ned i detaljen. Jeg har hørt om mange skoler, der har været på den galej [...] det der med at lave sådanne planer, det var man jo i stor øvelse i...

Grunden til den selvkritiske holdning er, at han kan se, hvordan 'manualskrivningen' samtidig kan føre til afhængighed og til mangel på selvstændig kreativitet blandt lærerne. Det betyder dog ikke, at vicerektoren ganske forlader den position. I interviewet siger han således om nogle studieretningsteam:

Nogle er bestemt dygtige – de gør det godt. Men jeg synes sådan noget som studieplanen – det bliver stedmoderligt behandlet. Jeg er jo også sådan selv lidt på den på den måde, at jeg bliver jo spurgt 'jamen så fortæl os, hvordan vi skal gøre det', og det er noget, jeg simpelthen ikke har fået tid til at tænke ordentligt igennem. Jeg vil gerne lave et program for det, men også et mere dynamisk program, så de selv bringes til at tænke...

Organisatorisk effektivitet er – trods bevidstheden om dilemmaet – knyttet til ønsket om at undgå ‘produktionsstop’, fejl og konflikter. Programmer og planer er midlet. Men begrebet er dobbeltsidigt: Organisatorisk effektivitet er tillige forbundet med buffering – i dette tilfælde med henblik på internt at afskærme lærerne fra de pres, den nye kompleksitet medfører. Det gør programmer og planer velegnede – de sætter grænser og udpeger opmærksomhedsfelter.

Det samme gælder – muligvis endnu tydeligere – den anden vicerektor. Her er organisatorisk effektivitet knyttet til den igangværende strukturelle udbygning. Der udbygges med lederroller, så de enkelte teams planlægningsmøder kan superviseres, der ansættes særlige AT-koordinatorer som skal forberede og samle op på forløbet, og der etableres et særligt skoleudvalg, der skal koordinere de øvrige udvalg. Sigtet er at afskærme lærerne med hensyn til administrativt pres som følge af den komplicerede reform.

Organisatorisk effektivitet handler i denne organisationsforståelse om instrumenter til at afskærme kerneprocesserne, så der kan skabes plads og ro til rutinisering.

Problemet: At definere det virkningsfulde styringslag

Ledelsens styringsopgave bliver under indtryk af 2005-reformen et relativt vigtigt emne i denne gruppe. Det skyldes selvsagt de voldsomt forøgede krav til koordination: Koordination mellem fag, mellem nye faglige aktiviteter (såsom almen studieforberedelse og almen sprogforståelse) og den koordination, der skyldes den overgribende opmærksomhed på progression fx i anvendelse af arbejdsformer. De øgede krav til koordination betyder paradoksalt nok dels en øget opmærksomhed på arbejdsdeling, dels en forøget kompleksitet i form af beskrivelser (manualer, opgavebeskrivelser).

I interviewene er det genkommende, at den koordination, der burde finde sted i form af samarbejdet mellem lærere og fag, ikke fungerer tilfredsstillende. Måden, problemet forsøges overvundet, er i vid udstrækning ved etablering af nye organisatoriske

elementer – nye team, nye roller med styringsmæssige opgaver såsom AT-koordinatorer og uddannelsesledere med ansvar for klasseteam inden for en studieretning.

Sagt på anden måde er en implementeringsudfordring for ledelsen tydeligvis at definere et nyt, formelt styringslag, der virkningsfuldt kan formidle mellem en kvalitativ eller indholdsmæssig logik knyttet til kerneprocesserne (de fagprofessionelles domæne – fag og undervisning) og en organisatorisk logik, der angår koordinering i forhold til den samlede opgave (ledelsens strategiske og styringsmæssige domæne). Med den øgede kompleksitet i opgaveløsningen søges kontrol og konfliktløsning strukturelt ført tættere på og forfinet i forhold til det professionelle domæne, men dog som en særskilt rolleopgave.

Lærernes efteruddannelse – en undervisningsopgave

Der er en fælles holdning om, at reformen kræver efteruddannelse – og der er en samstemmende melding om, at skolen i højere grad end tidligere må 'ind over' og lægge en strategi på området. Den tid, hvor midlerne blot kunne fordeles efter en bestemt nøgle til og inden for de forskellige faggrupper er forbi. Måden, hvorpå dette sker, er forskellig.

Rektor på den ene skole siger:

Der har vi jo styret kursuspolitikken – og det vil vi også gøre de kommende år. Vi har lagt op til, at i det gymnasium, man er i dag, står de fagfaglige kurser absolut langt nede på listen. Vi har dog opgraderet dem en lille smule næste år, for det skal man jo også have lov til, men det samarbejdende gymnasium, det tværfaglige gymnasium har helt klart højere prioritet.

Citatet viser to ting. Dels viser det, at strategien ifølge rektor er rettet mod et konfliktfelt. Der er to sæt ønsker til efteruddannelse, nemlig et sæt, der ser efteruddannelse som direkte instrument i implementeringen, og et sæt, der er i forlængelse af professionsorganisationers opfattelse af udvikling, nemlig faglig uddybelse

og yderligere specialisering. Dels viser citatet, at den krævede kompetenceudvikling umiddelbart opfattes som kvalificering ved undervisning og kurser.

Det andet gymnasium i kategorien understøtter til dels denne opfattelse, men her er man så småt tilmed ved at integrere efteruddannelse i selve den pædagogiske udvikling, reformen aktualiserer. Rektor nævner skolens overordnede kompetenceudviklingsprojekt, som retter sig mod udvikling og intern profilering af studieretningerne – efteruddannelse sker (også) i og med det udviklingsarbejde, lærerne indgår i:

For at styrke studieretningerne eller studieområderne⁵ [...] har vi så lagt efteruddannelsen og kompetenceudviklingen ovenover, og det er faktisk en god ide. Vi prøver at få [efteruddannelsen] derud og sige: 'Hvordan kan I arbejde sammen om det', men samtidig lade det være nogle selvstyrende grupper, der finder sammen i stedet for den megen topstyring.

Denne omlægning af efteruddannelsen, som citatet omtaler – at efteruddannelsen til dels integreres i skolens overordnede udviklingsstrategi for studieretningerne – skal samtidig løse en opgave, skolen har fået pålagt af bestyrelsen om stærkere profilering af skolen i lokalområdet: Selvejereformens øgede konkurrenceudsættelse af skolevirksomheden lægger sig ind over reformimplementeringen. Citatet viser, at rektor har lagt strategi for en efteruddannelse, der snarere end at sigte på den 'kvalificerede medarbejder' er orienteret mod 'den selvledende' eller 'organisationsansvarlige medarbejder'. På dette punkt peger dette gymnasium ud over den rebureaukratiserede model og mod den kategori, der skal omtales i det følgende.

Implementering og 'ledelse via midten'

De to øvrige gymnasier, der indgår i undersøgelsen, vil jeg placere i organisationsmodellen 'ledelse via midten'. Strukturen er karakteristisk ved i større grad at være bygget op om projektgrup-

per – dvs. grupper, hvis virke i fremtrædende grad er defineret ud fra aktuelle problemstillinger. Strukturen bliver derved mere flydende. Organisatorisk transparens er en kvalitet, der må vige for fleksibilitet og dynamik. Alt i alt forestiller man sig ikke i så høj grad, at den organisatoriske helhed bygges op om klar opgavefordeling og transparens. Helheden synes i højere grad at hvile på ledelsens evne til stadigt at intervenere i og kalibrere processer, som binder projektgrupper sammen og etablerer fora for organisatorisk(-identitetsmæssig) kommunikation (se for en nøjere beskrivelse af denne strukturforestilling Raae 2008:106ff).

Den empiriske analyse viser, at modellen 'ledelse via midten' for to af gymnasiernes vedkommende kan knytte til vigtige træk i rektors forestilling også om implementeringsledelse.

Den innovative rektor og reformen som anledning

For begge rektorer i denne kategori giver interviewene anledning til konkludere, at den dobbelte reform nærmere var en *anledning* til organisationsudvikling end en implementeringsopgave i sig selv. 2005-reformens ambitiøse karakter med brede organisatoriske implikationer og 2007-reformen med dens profileringspres gjorde anledningen velegnet.

Diskursen om lærersamarbejdet som ledelsesudfordring, som var så fremtrædende i den tidligere omtalte kategori, findes også her, men overlejres af en anden. Ved spørgsmålet om den ledelsesmæssige hovedudfordring svarer den ene rektor således prompte:

Hvordan balancerer man overhovedet set med ledelsesmæssige briller imellem at kunne sikre mest mulig og bedst mulig selvforvaltning? – fordi vi ved, det fungerer bedst, når initiativet og ejerskabet og sådan noget kommer fra lærersiden – samtidig med [at vi] får sikret at mål og visioner omkring skolen også i forhold til de nye politiske dagsordener fungerer.

Reformimplementeringen rækker med andre ord videre og ses nærmest som et led i det at ruste skolen til, hvad tidligere er blevet kaldt permanent dynamisering (jf. s. 23).

Den anden rektor nævner også selve lærersamarbejdets problem, men også her er hovedudfordringen noget, der rækker ud over dette, idet lærersamarbejdet ses som et element i at skabe motivation og fremme 'selvledelse' og innovation. Af den grund er det nødvendigt i højere grad at spille initiativet over til lærerne:

Der har jeg så måttet erkende, at den eneste måde at få lærerne med til det på, er at få lærerne til selv at opfinde [SR-gymnasiet] – det kan ikke nytte, at [skoleledelsen] kommer og siger, at nu skal I høre, det skal være sådan og sådan. Lærerne skal selv føle, at det er dem, der baner vejen.

Målet er dermed ikke implementeringen af SR-gymnasiet i sig selv, men at gøre studieretningerne til et strategisk instrument og derved geare skolen til markedets permanente dynamik:

Hvorfor skal de lige vælge [XX]-gymnasium, når der ligger andre i nærheden som de sådan set lige så godt kunne tage til?

Et afgørende forhold i rektorinterviewene synes at være at etablere en skole, der på længere sigt kan matche krav om omstilling. Det synes at have følger for opfattelsen af lederrollen.

Den faciliterende ledelse – orientering mod kulturens normer

De forestillinger, rektorerne i de to kategorier forbinder med rollen som topleder, er forskellige.

Lederne i den foregående kategori beskrev, hvordan strammere ledelsesmæssig styring forekom at være en hensigtsmæssig reaktion på 'kaosperioden' i reformimplementeringens begyndelse. I dette tilfælde som i de øvrige, baserer jeg distinktionen på *en tendens*: Den ene af de to ledere, jeg citerede fra den foregående kategori, gav udtryk for det modsætningsfulde heri, men dilemmaet synes i den anden kategori (implementering som anledning) at være mere fremtrædende og at føre til andre beslutninger. Ledelsen i denne kategori demonstrerer kraftigere uvilje ved

uden videre at stramme op. En rektor fra et af de to gymnasier i denne kategori udtrykker det sådan:

Det er jo et helt spændingsfelt imellem det måske at være for utydelig i rammerne og strukturerne – uanset hvilke overvejelser der ligger bag at være det – og så gå ind og måske tage nogle lærerrøster så meget på sig, at vi vil styre og tilrettelægge det hele. Det sidste indebærer en risiko for, at lærerne så kunne sige, at nu har ledelsen jo så overtaget det her, og »nu gør vi så enten som de har sagt, eller også så stiger vi lidt af, fordi de har taget arbejdsansvaret fra os.« [...] [Det har betydet] at vi løbende ledelsesmæssigt har drøftet hvornår og hvordan, det så egentlig er, vi går ind.

Den koordinerende, kontrollerende og konfliktløsende indsats søges ikke så meget foretaget gennem rammesættende beslutninger – struktur med tilhørende roller og opgaver – men søges foretaget gennem en procesorienteret, løbende kalibrerende opmærksomhed. Formålet er på længere sigt at få medarbejderne til selv at overtage udviklingsopgaver, og metoden synes at være, at ledelsen tilrettelægger for deres erfaringer hermed. Det er vigtigt, at eventuelle implementeringsbeslutninger er umiddelbart meningsfulde også i lærerperepektiv. Det er en tydelig grundholdning på begge skoler, men specielt i det ene af de to rektorinterview fremgår det klart formuleret som et bærende element i den interne strategi: Succeskriteriet er medarbejderinvolvering. Målet synes at være at geare organisationen til løbende og i højere grad 'selvledet' forandring. Det rammesættende får en anden og mere subjektiv betydning – hvordan rammer opleves i den pågældende kultur. På den baggrund giver det mening at sige, at rektorrollen i højere grad ses som faciliterende frem for dirigerende og kulturelt og processuelt orienteret frem for strukturelt orienteret.⁶

Organisatorisk effektivitet, læring og reformen som læringsrum
Dilemmaet mellem ledelsesmæssige beslutninger og lærernes oplevelse af mening og helst (med-)ejerskab er et fremtrædende

tema i interviewene med rektorerne fra denne kategori af gymnasier. I interviewet med den ene af de to er det et tema, han vender tilbage til i variationer. Det er overvejelser, der leder over i organisatoriske betragtninger om decentralisering:

Spørgsmålet 'hvordan får vi en måde at gå ind på' [har vi] omsat i den udvalgsstruktur, vi nu har, hvor vi jo har valgt en model, der dybest set tager PR [Pædagogisk Råd] alvorligt i forhold til bekendtgørelsen – at PR jo ikke er en besluttende myndighed. Til gengæld lægger vi medarbejderindflydelsen ud i nogle udvalg, hvor man samarbejder med skolens ledelse [...] Det handler om, at når disse udvalg er blevet enige om noget, så står det altså også ved magt, og så skal det ikke forhandles videre andre steder, og kun hvis der er uenighed, så har man samarbejdsudvalget til at tage de ting op.⁷

Den distribution af ledelse, som rektor her omtaler, ses som et strategisk-taktisk instrument (»en måde at gå ind på«, jf. citatet). Der stilles nye krav til medarbejderne om at tage del i beslutningerne eller acceptere dem. Distinktion, rektor etablerer, angår læreren i rollen som 'den kvalificerede underviser' versus 'den involverede organisationsmedarbejder', og at flytte medarbejderne til den sidste position er en opgave, begge rektorer næsten enslydende taler om. Det fører til, at implementeringsopgaven vurderes i et lidt andet lys, end det var tilfældet i kategorien den rebureaukratiserede organisationsforestilling. Fokus synes her at være implementeringsopgavens læringsindhold.

Det er på den anden side en prioritering, der meget vel føre til en given køb på effektivitet som produktivitet og som implementeringsmæssig pålidelighed og fejlfrihed:

Hvor meget skal vi så at sige investere i og tro på, at medarbejderindflydelsen er vigtig, eller hvor meget skal vi sige, at vi lige så godt kan gå ind først som sidst, fordi det sikkert ender sådan alligevel – det har vi indimellem siddet i ledelsesgruppen og overvejet. Jeg har sagt: »Jamen det kan godt være, at det her viser sig både at

coste timer og kroner og måske ender i noget, der alligevel ikke er vellykket, men for en langsigtet betragtning skal vi gøre det [første alternativ] alligevel«.

Dette forhold – så at sige at give fejlene en anerkendt plads som en læringsmulighed – dukker op som tema hos begge rektorer og lyder et andet sted i den ovenfor citerede rektors fremstilling:

De dilemmaer, der indgår med så mange aktører – jamen ledelsesmæssigt handler det om, at vi ikke fortrænger dem og at vi er os bevidste om, at vi ikke har så færdige svar på problemerne – at vi erkender, hov, der er noget nyt eller noget der er kommet til, som vi ikke har taget højde for. Jeg tror da nok, der i ledelsesgruppen er forskelle på, hvor hurtigt vi vil have nogle kontante svar på de her ting eller hvor meget vi vil involvere aktørerne fra det ene eller det andet sted i en fælles drøftelse og så lære noget af det...

Bemærk i øvrigt, hvor meget ledelsesgruppen figurerer i de sidste citater. Det er karakteristisk for interviewene med lederne i denne kategori, at ledelsesgruppens funktion som forum for refleksion over ledelsesprocessen er fremhævet. Det skal formodentlig ses i sammenhæng med den fremtrædende procesorientering, jeg nævnte ovenfor: Der er brug for diskussion, når det gælder ledelsesfortolkning af, hvordan et initiativ virker i den pågældende kultur. Gruppens karakter af ledelsesteam synes tydeligt i forbindelse med implementeringsdagsordenen^{8 9}.

Et eksempel skal nævnes fra det andet gymnasium i kategorien. Eksemplet gælder et projekt vedrørende udviklingen af studieretningsgymnasiet. Når det nævnes, er det fordi den pågældende rektor giver projektet eksemplarisk status: Det har to formål – dels den umiddelbart strategiske, at få udviklet attraktive studieretninger (en refleks af selvejereformen, jf. citat s. 155), dels et kompetenceudviklende formål: Projektet får værdi ved også at tjene som lærings- eller erfaringsrum i den overordnede interne kulturforandringsstrategi, jeg har omtalt ovenfor (s. 155) – at opøve lærerne i rollen som i *involverede organisations-*

medarbejdere. Initiativet baseredes på et problem om manglende elevsøgning af bestemte sprog, men bredte sig og kom til at omfatte et 'hovedeftersyn' af studieretningerne. Til formålet blev sat tid og penge af, her under til en uddannelse i projektstyring for lærerne. Bemærk citatets afsluttende vurdering:

Det var tydeligt, at nogle [projektgrupper] var rigtig langt fremme og havde lavet noget godt og spændende, og andre havde sidet det mere tilbagelænet. Men de vågnede op [ved den gensidige fremlæggelse] og puklede, så de også sluttede med at aflevere et godt projekt [...] På den måde har det været en fin proces – det er lærerne selv, der har tænkt, og os [dvs. ledelsen], der blot har understøttet.

Bemærk i øvrigt, hvordan 'opdragelsen' tænkes helt ud i projekttilrettelæggelsen i og med den indbyrdes kollegiale konkurrence.

At ledelsen sigter efter lærerinvolvering og lærernes kompetenceudvikling betyder ikke nødvendigvis, at eventuelt konfliktindhold reduceres. Målet vedrørende læring kan gøre livet vanskeligere for de implicerede. En af de interviewede rektorer nævner, at man – også med det formål at øge læringseffekten – har taget beslutninger, der afskar genveje, var dyrere og gjorde livet mere besværligt for alle. Eksempelvis nægtede man at tillade genbrug af ministerielt udarbejdede prøver til Almen studieforberedelse og krævede i stedet, at lærerne selv udarbejdede dem.¹⁰

Organisatorisk effektivitet drejer sig i denne organisationsforstilling ikke blot (og til tider kun i mindre grad) om fejlsikring o.l. i forbindelse med de nye krav. Effektivitet handler her om at øge organisationens strategiske kapacitet – dvs. om opbygningen af en evne til at håndtere en stadig forandring.

Af samme grund bliver det iøjnefaldende, at rektor på den ene af de to skoler i denne kategori kraftigt har nedtonet sine forventninger til kvalitetssikringssystemet – vurderingen er, at det er ikke dér, det sner. Systemet er etableret i et eller andet omfang, men personligt giver han det ikke megen opmærksomhed – de tilbagemeldinger, man kan få herfra, har tilsyn-

ladende mere karakter af alarmer end de er anvendelige i et læringsperspektiv.

Udfordringen – den ‘organisationsprofessionelle medarbejder’

For denne kategori gælder, at den største aktuelle ledelsesmæssige opgave ikke beskrives som knyttet til indholdsreformens implementering i direkte forstand. Snarere er opgaven indlejret i et omfattende og reformoverskridende spørgsmål, der gælder – som en af rektorerne nævner det – at oparbejde et alment organisationsansvar, dvs. at forpligte sig på organisationens samlede interesser gennem den individuelle aktivitet. At være en god underviser er godt, men ikke nok. En lærer er i denne organisationsforestilling forpligtet her udover, nemlig som ‘selvledende’ – og det udgør en helt central opgave for ledelsen at facilitere en sådan udvikling:

I vores forsøg på at decentralisere opgaverne, altså der, hvor det må være det enkelte team, der tager hele opgaven på sig og som sikrer sig, at de løfter den opgave og når de mål de skal – dér kan det efter min bedste overbevisning ikke nytte noget at [nogen] siger: ‘Jamen vi står kun for undervisningen’. De andre ting må de altså også tage på sig. Det er så ligesom dér kampen står – at få lærerne til at sige: ‘Jamen jeg er leder af en gruppe af jer. Vi har alle sammen ansvar for det og vi løfter det’.

Bemærk, hvordan ordet leder i citatet ikke bruges i formel betydning – nærmere anvendes betegnelsen som en karakteristik af en særlig profil, der principielt kan gælde enhver.

Der er i den forbindelse, udtryk som ‘ledelse som kulturændring’ eller ‘ledelse som opdragelse’ forekommer at være opportune: Ledelsesopgaven handler om at omstille en fagprofessionel kultur, hvis forpligtelser angår faglig og undervisningsmæssig dygtighed, til en ‘organisationsprofessionel kultur’, der af sig selv tager organisationens strategiske udviklingsopgave på sig. Det er samme tema, den anden interviewede rektor omtaler, når han siger, at lærerne skal være solidariske

med de beslutninger, der tages i bemyndigede projektgrupper, også selv om de eventuelt ikke selv er umiddelbart enige (se citat s. 157).

Lærernes efteruddannelse – on the job-training og kompetenceudvikling

Spørgsmålet om efteruddannelse stiller sig anderledes for skolelederne i denne kategori. Den ene af de interviewede rektorer nævner den traditionelle faglige efteruddannelse, men fremhæver to andre og mindst lige så vigtige former, nemlig dels den aktive deltagelse i forsøgs- og udviklingsarbejder på skolen, dels at indgå i udvalg med organisatoriske funktioner:

Et tredje vigtigt element i det her, det er jo det arbejde, der knytter sig til at gå ind i udvalgsarbejdet og i alle de overvejelser over, hvordan tingene skal se ud. Det giver indsigter i, hvordan tingene hænger sammen og hvordan de kan nyudvikles.

Den anden interviewede rektor berører det på en lidt – ifølge rektor selv – paradoksal måde. Ledelsesgruppen har observeret, at teamenes mødeeffektivitet er for lav forstået på den måde, at for meget energi bruges på administrative og driftsmæssige forhold, og at tilsvarende retter for lidt aktivitet indgår i teamets kvalitative funktion – den pædagogiske refleksion og udvikling. Af samme grund har han sat efteruddannelse på programmet med henblik på kvalificering af mødeledelse. Det skal give plads for og overskud til teamenes overordnede funktion som element i pædagogisk udvikling, som er det, der er set som teamenes vigtigste opgave.

Samlende kunne man sige, at i højere grad end at gøre lærerne i stand til at løse de nye opgaver medført af reformen, skal efteruddannelse bevirke, at de bliver i stand til at gøre en given situation til en håndterbar opgave. Dvs. det handler mere om uddannelse ved at lærerne arbejder *i* og *med* en række situationer i det forandrede arbejde, end at de bliver undervist *om* allerede definerede opgaver. Det syn på efteruddannelse, de interviewede

rektorer giver udtryk for, ligger dermed tættere på et begreb om kompetence end kvalifikation, jf. s. 95.

Implementering som mål eller som anledning?

Den empiriske undersøgelse viser, *at* bolden gribes forskelligt, og det giver et bud på *hvordan*. To tendenser kan rekonstrueres. I sin *mest rendyrkede form* kan de opsummerende beskrives i følgende kontrast (se fig. 11):

For de to skoler i den ene kategori lader implementeringsstrategiens hovedmål sig beskrive som *den pålidelige implementering af indholdsreformen*. For den anden skolekategoris vedkommende blander andre interesser sig, hvor reformimplementering så at sige overskrider implementeringens eget mål. Her ses reformen i højere grad som en anledning til at realisere en strategi, der overordnet har *skoleorganisationens forandringskapacitet som mål*.

Analysen viser, at denne skelnen knytter sig til forestillingerne om ledelse, lederrolle og ledelsesorganisering. I den første kategori synes forestillingen om ledelse og lederrolle at holde sig implementeringsopdraget for øje. Der arbejdsdeles i ledelsen med henblik på at klargøre implementeringsansvar og effektivere udførelsen. Reformimplementering er først og fremmest vicerectors (og eventuelt andre lederes) bord – en arbejdsdeling, der kan skyldes, at implementering i højere grad regnes for en taktiske end en strategisk opgave, selv om den ligger tæt på det strategiske. I den anden kategori, hvor reformen i højere grad ses om anledning til innovation og – især – at gøre erfaringer med innovation, arbejdsdeles ikke først og fremmest med det sigte. Ganske vist er selve implementeringen vigtig også her, men i højere grad som et (proces-)element, som man gør til anledning for refleksion – og hvor sigtet er at styrke lærernes erfaring med engagement i samarbejde om skoleudvikling. Her er reformimplementering og strategi uadskillelig, hvilket betyder, at implementering er en opgave for den strategiske leder, med den øvrige ledelse som refleksionsteam. Sådan beskrev rektor

gennem sin fortælling da også egen og ledelsesgruppens opgave. Ledelsesrollen er direkte procesintervenierende, og ledelse består i at understøtte og fremme de projekter, der blandt de mange organisatoriske processer peger den rigtige retning, samtidig med, at de vurderes at give erfaring med innovation.

Der synes videre at være en sammenhæng mellem synet på implementeringsopgaven og synet på effektivitet og på læring. I den førstomtalte organisationsforståelse handler god og effektiv ledelse af implementering om at undgå fejl. Det er derfor en ledelsesopgave at 'reducere kompleksitet' ved efter bedste evne at forudse fejlmuligheder og at forebygge fejl ved tiltag, her under omhyggelige beskrivelser, for fejl spilder tid og ressourcer. Hvad der kan underbygge konsolidering af de nye procedurer og rutiner, som reformen medfører, er derfor af det gode. I den anden organisationsforståelse er det ikke samme sigte. Her kan man tilsyneladende komme af sted med kun at tage den 'næstbedste' beslutning ifølge en rationel situationsanalyse, fordi vurderingen er, at den bedste beslutning ikke giver tilstrækkelig mening for lærerne. De fejl, som næstbedste, men tilsyneladende mere meningsfulde løsning kan bevirke, er ikke nødvendigvis noget, man bør undgå, ej heller selv om de kan forudses af ledelsen. Det kan være nødvendige som trin i en fælles læring.

I forlængelse af systemteori kan man anskue de organisatoriske processer som transport af konflikter mellem systemets særlige orden og omverden. I den førstomtalte kategori imødegås konflikterne med strukturelle løsninger for så vidt som det er muligt. Derved reduceres omverdenspresset til håndterbare opgaver fordelt på veldefinerede roller og opgaver og gennem fastlæggelse af procedurer, der kan konsolidere rutiner. Strukturens elementer bliver derved konfliktregulerende instrumenter – roller og grænser mellem roller dæmper konflikter og gør det muligt at rationalisere konflikter i forhold til principperne for distribueringen. I den anden kategori er opmærksomheden i højere grad rettet mod normer og værdier som konfliktregulerende. Distinktionen mellem den fagansvarlige (læreren som underviser) og den organisationsansvarlige (læreren som organisationsmedarbejder) er virksom

– sådan at forstå, at den organisationsansvarlige repræsenterer en normativitet, hvor ansvaret angår forpligtethed på organisationens strategiske værdier og involvering i at realisere dem. Det er et længere og sejere stræk, som går ud over den dobbelte reforms umiddelbare implementeringshorisont.

Det organisatoriske hovedproblem, som man – udtalt eller uudtalt – tumler med, bliver derved også forskelligt. I begge organisationsforståelser er det stærkt øgede krav til organisation, som følger af den ambitiøse reform, et emne. I den førstomtalte kategori synes problemet at identificeres til det virkningsfulde styringslag. Ved en øget opmærksomhed på nye autoritetslag i organisationen kan løsningen være at etablere arbejdsdelinger, der ikke tidligere var kendt i den flade professionsorganisation. Lederposter, koordinatorposter eller tovholderposter oprettes og indplaceres i organisationens lag, fulgt af en bestemt bemyndigelse. Det er også tilfældet i den anden organisationsforståelse, men problemfokus er alligevel at være et andet og synes i mindre grad at knyttes til formel bemyndigelse og i højere grad til den autoritet, der følger af involvering – jf. citatet s. 160. Nøgleordet er her (organisatorisk) kompetence – dvs. autoritet følger af, at den enkelte så at sige har evnen til at 'skabe mening' i den forøgede kompleksitet, individuelt men inden for organisationens fælles mål.

Forestillinger om:	Implementering som mål	Implementering som anledning
Hovedmål	Reformimplementering	Samlede strategiske kapacitet
Rolleorientering	Den opdragsorienterede ledelse	Den innovationsorienterede ledelse
Effektivitet	Undgåelse af fejl	Læring
Læring	Konsolidering	Udvikling
Konfliktløsning	Struktur	Kultur
Org. problem	Styringslaget	Kompetenceudvikling

Fig. 11

Implementering som mål eller implementering som anledning knytter sig i sidste instans til to vidt forskellige institutionaliseringer – nemlig dels det politisk styrede gymnasium og dels gymnasiet som virksomhed. Pointen i denne analyse er, at *begge implementeringsforestillinger er både mulige og legitime* i lyset af den dobbelte reform – og hver tilgang har sine muligheder såvel som oplagte risici. Disse skal imidlertid ikke diskuteres her – de vil blive diskuteret først og fremmest i forbindelse med det ledelsesbegreb, der indgår i implementeringsforestillingerne – jf. næste og afsluttende kapitel.

Noter

1. Et fast spørgsmål til lærerne har været, hvilke forestillinger de gør sig om, hvorfor ledelsen har udpeget dem som interviewkandidater.
2. I *Rektor tænker organisation* optræder en tredje struktur, den flade struktur. Det er min vurdering, at denne struktur tiltagende er på retræte. Den er derfor ikke medtaget her.
3. Ikke uventet er det i lærerinterviewene såvel tilrettelæggelsesmæssige problemer som indholdsmæssige, der dominerer – at få det faglige samarbejde til at give mening – samt til tider en stærk ærgrelse over et meget forskelligt kollegialt engagement i den fælles opgave.
4. En af de undersøgte skoler havde forinden et større forsøgs- og udviklingsarbejde, der på visse punkter viste frem til elementer i reformen, herunder en AT-lignende konstruktion. Det gav skolen et vist forspring.
5. Skolen har samlet studieretningerne i (fire) fakultets-lignende studieområder.
6. Den 'opdragerholdning', ledelsen derved påtager sig, observeres dog af en af de interviewede lærere i dets *double bind*-fremkaldende aspekt – den imødekommende og altid dialogiske ledelse, der i konkrete tilfælde forsøger, men kun vanskeligt evner at skjule sin kritiske holdning. Ved et møde med den pågældende skoles vicerektor om et lærerudarbejdet forslag indvender vicerektor så mange 'teknikaliteter', at læreren til almindelig moro udbrød: »Sige det bare, I kan ikke lide det her forslag – og lad os så drøfte det på det grundlag!«.

7. Betegnelsen udvalg er her brugt, skønt projektgrupper ville være måske mere dækkende: Opgaverne har kraftig karakter af udvikling (og ikke fx drift eller administration).
8. Et eksempel fra besøget på den skole, hvorfra citatet herover stammer, kan understøtte denne tolkning: Under interviewet af den leder, rektor havde henvist til som den øvrige interviewede ledelsesperson, undrede jeg mig såre: Samtalen blev af vedkommende – bevidst eller ubevidst – drejet hen på implementering af nyt it-grej. Præcis hvad har installering af interaktive tavler med reformimplementering at gøre? Først sent i samtalen gik det op for mig, at den interviewede leder belærte mig om, hvor vigtige taktiske overvejelser var, når det gjaldt strategiske udviklingsprocesser tæt på etablerede undervisningsrutiner – at man kunne 'læse' hans fortælling som en kritik af overordnet strategisk tænkning, som ikke mægtede den nødvendige oversættelse til daglig praksis. I anden ombæring gik det op for mig, hvad rektors intention med det valg kunne have været: Et ledelsesteam skal bestå af mennesker, der kan bidrage med forskellige tolkningsvinkler på forandringsprocesser?
9. Jeg tager dermed ikke stilling til ledelsesgruppernes formelle organisation – om de formelt benævner sig teamorganiseret eller ikke. Interviewene giver mulighed for at tolke, at ledelsesgrupperne for denne kategori i højere grad fungerer som 'tolkningsteam', dvs. udnytter de indsichts- og holdningsmæssige forskelle, der måtte være blandt medlemmerne, til fortolkning og 'diagnose'. På den ene skole har man på rektors initiativ endog udbygget med et organisatorisk element, der udvider dette – en gruppe med deltagelse af såvel ledere som lærere, hvor »fordomsfri drøftelser skal tages i første omgang, hvor ting kan prøves af og hvorfra snakken kan brede sig ud i lærerkollegiet.« I den anden kategori er team i højere grad omtalt ud fra arbejdsdeling.
10. I det hele taget er det vigtigt at bemærke, at en strategi for lærerinvolvering ikke nødvendigvis er ensbetydende med lavere konfliktniveau og større tilfredshed. Det gav lærerinterviewene ikke baggrund for at konkludere. Men de tyder på, at konflikter tegner sig forskelligt. I den forrige kategori gjaldt en del konflikter de konkrete beslutninger, ledelsen havde foretaget. I den nærværende kategori kan det også være tilfældet, men utilfredsheden retter sig også mod manglende ledelsesmæssig klarhed: Hvor tages beslutningerne egentlig henne i organisationen? – hvilket med andre ord er et spørgsmål om transparens.

Kapitel 6.

Ledelse af implementering

Dette kapitel spørger til rektors *forestilling om ledelse* med særligt henblik på den anledning, som den dobbelte reforms implementering udgør: *Hvordan giver det mening for rektor at se sig som implementeringsleder?* Svaret sker på baggrund af de to foregående kapitlers analyser – analysen af den dobbelte reform og dens policy og analysen af de fire skolars forståelse og håndtering af den opgave, som de ser i reformen – samt ved hjælp af en begrebsmæssig sontring fra ledelsesteori, som tilføres i dette kapitel. Set i relation til de syn på implementeringsopgaven, der rekonstrueredes ved det empiriske materiale i kapitel 5, udgør dette kapitel en perspektivering og diskussion specielt af de ledelsesmæssige aspekter af den lokale implementering.

Efter en indledende sontring mellem begreberne *management* og *leadership* udbygges lederskabsaspektet ved distinktion, der er den bærende i kapitlet, nemlig sontringen mellem transaktions- og transformationsledelse.

Ledelse mellem management og leadership

Yukl nævner i standardværket *Leadership in organizations*, at transporten af ordet ledelse fra et almindeligt vokabular til et teknisk-videnskabeligt har givet årsag til stor flertydighed også i relation til centrale begreber i den henseende som magt, autoritet,

styring, administration, kontrol og supervision (Yukl 2010:20). Alvesson og Sveningsson peger på, at flertydigheden ikke blot angår den umiddelbare begrebsmæssig betydning, men også omfatter ontologiske og epistemologiske forhold. De siger, at præget, som ledelseslitteraturen er, af amerikansk objektivistisk tradition, er det grundlæggende spørgsmål om, hvorvidt ledelse 'eksisterer' eller 'kan findes', kun undtagelsesvis blevet stillet – skønt ellers tiltrængt:

In a minimalistic sense leadership exists – there is discussion about it and presumably also ideas, values, or aspirations that inspire this discussion, or are produced by it (some would say discursively constituted). There are certainly discourses and attributions of leadership in organizations. To what extent leadership exists also in other senses, for example, as a distinct set of behaviors or as a distinct idea and a set of meanings guiding managerial work, is a more open question. (Alvesson & Sveningsson 2003:361)

Kapitlet her lægger sig i forlængelse af den tilgang, citatet antyder. Ledelse afgrænses i det følgende ikke som et bestemt karaktertræk eller som et konstaterbart adfærdsmønster hos personer. Ledelse ses – overordnet og som analytisk udgangspunkt – som et symbolsk fænomen, der er karakteriseret ved asymmetri og som er forbundet med indflydelse. Ledelse forudsætter en formel eller uformel position, hvorfra der kan øves indflydelse på andres opfattelse af og måden, hvorpå de meningstilskriver en given organisation. 'Andre' er i denne definition såvel aktører inden for organisationens grænse som dens interessenter i øvrigt. Definitionen er ikke nødvendigvis ekskluderende i relation til, om ledelse sker på formel basis og hvorfra den fx udøves. Jeg har tidligere omtalt organisation som et handlingsnet (kap. 2). 'Handlingsnet' anskueliggør, at ledelse kan udøves fra mange positioner og snarere end én stemme skal ses som en kamp om dominans blandt mange stemmer. At dette studie omhandler formelle ledere og deres forestillinger om implementering, gør

ikke forholdet afgørende anderledes, selv om analysegenstanden er knyttet til den formelle position, rektors position. Man må læse de interviewede rektorers ytringer som udtalelser, der strategisk og taktisk reflekterer en lang række aktører med forskellige ledelsesfunktioner i handlingsnetværket – aktører, der på den måde er ‘medledere’.

Endvidere inviterer den skelnen mellem *leadership* og *management*, som forsvinder i det danske ord ledelse, til en afgrænsning. I fremstillingen her refererer de to betegnelser til to (analytisk set) forskellige processer, som er knyttet til forskellige opgaver og dermed udgør forskellige aspekter af ledelse. *Leadership* synes i ledelseslitteratur at være karakteriseret ved tre forhold, indflydelse, værdi og vision, der alle forbinder sig med opgaver af ‘højere orden’ (i modsætning til fx vedligeholdelse af operationelle rutiner, Bush 2003). Derved vedrører *leadership* forestillinger på helhedens vegne, som vedrører *retning*, mens *management* angår *vedligeholdelse og opretholdelse af organisatoriske arrangementer* (Bush 2003, Cuban 1988, Gronn 2003).¹ Man må dog antage, at den analytiske skelen til trods i praksis er en vis komplementaritet mellem de to begreber – man kan næppe forestille sig ‘retningsprocesser’ uden også opretholdende, konsoliderende processer, ligesom ‘opretholdende ledelse’ også ret beset indeholder valg af retning gennem de foretagne valg. Hvordan og med hvilken vægt de to aspekter indgår i den konkrete ledelse, vil derimod afhænge af kontekst og situation og ikke mindst af den mening og legitimitet, som en sådan tilskrives af de implicerede: Lederskab er kun i det omfang, der følges.

En omfattende reform og dens implementering er det perspektiv, hvori ledelse diskuteres i denne fremstilling. Man må forestille sig, at netop i situationer karakteriseret af forandring trænger distinktionen management/leadership sig på: Retning bliver afgørende – selvfølgelig afhængig af de rum for ledelse, det forandringsudløsende giver mulighed for. Ikke mindst rummet for ledelse er et emne, når det gælder forandring af offentlige organisationer.

En studie af Dimmock, foretaget blandt skoleledere beskæftiget med større skoleændringer, synes at give støtte for den antagelse. Dimmock finder, at distinktionen mellem leadership og management klargør de dilemmaer, lederne beretter om – lederskab, management og administration bliver i tiltagende grad konkurrerende aspekter:

A[...] dilemma for school leaders arises from the tensions between competing elements of leadership, management and administration. Irrespective of how these terms are defined, school leaders experience difficulty in deciding the balance between higher order tasks designed to improve staff, student and school performance (leadership), routine maintenance of present operations (management) and lower order duties (administration). Restructuring generates increased expectations for school leadership, while at the same time demanding more work of a maintenance and lower order nature. (Dimmock 1999:441)

Lignende eksempler på spænding mellem opgaver af højere orden og vedligeholdelse af rutiner kunne findes i ledelsesarbejdet vedrørende reformrealiseringen. I den indledende case ser vi et stærkt pres på skolerne angående logistiske problemer ved 2005-reformens nykonstruktioner, ligesom den nye finansiering og selvejet betyder, at de eksisterende organisatoriske systemer udsættes for pres (kap. 1). I den situation er management-aspektet udfordret. Pointen er dog, at forholdet samtidig aktualiserer lederskabsaspekt: Hvordan etablerer vi organisatoriske rammer, der lægges til rette for nye rutiner, men som samtidig fremmer eller i hvert fald ikke står i vejen for videreudvikling? Casen viser også, hvordan skolernes topledere søger at etablere nye handlerum i krydspresene gennem at øve indflydelse ikke blot indadtil på organisationen (fx i den logistiske fase), men også udadtil på omverden (realiseringsfasen, jf. fig. 1 s. 16). Sådanne forsøg implicerer *retning*, reaktivt eller aktivt besluttet, uovervejet eller overvejet i forhold til strategi og vision.

Transaktions- og transformationsorienteret ledelse

Leadership eller lederskab kan dog praktiseres på forskellig måde. Talrige sondringer er gjort, jf. Yukl (2010). Sondringen mellem transaktionsledelse og transformationsledelse indskrives sig i 1980'ernes interesse for emotionelle og symbolske ledelsesaspekter. Sondringen optræder oprindeligt i et studie fra 1978 af politisk ledelse (Burns, efter Yukl 2010). Transaktionsledelse karakteriseres dér som indflydelse, der søges baseret på appel til egennytte. Man ser relationen mellem leder og følger som udveksling af goder (fx job i bytte for stemmer). Transformationsorienteret politisk ledelse beskrives som ledelse, der appellerer til vælgernes værdier og idealer (fx retfærdighed og frihed, værdier, som rækker ud over umiddelbar egennytte).

Siden er sondringen blevet et begreb i generel teori om ledelse. Bass, der anses for at være sondringens ophav på ledelses- og organisationsområdet, beskriver i en senere udgivelse sondringen således:

The model portrays transactional leadership as contingent reinforcement. Reinforcement is in the form of a leader's promises and reward or threats and disciplinary actions: reinforcing behavior is contingent on the follower's performance. The transformational leader moves the follower beyond self-interest and is charismatic, inspirational, intellectual stimulating and/or individually considerate. (Bass 1998:3)

Yukl fremstiller – baseret på Bass – modstillingen i skemaform:

Transformational Behaviors	Transactional Behaviors
Idealized influence	Contingent reward
Individualized consideration	Active management by exception
Inspirational motivation	Passive management by exception
Intellectual stimulation	

Fig. 12. Efter Yukl 2010:278, baseret på Bass

Transaktionsledelse hviler på lederadfærd, der intervenserer ved incitament og belønning, ved korrektion i tilfælde af afvigelser fra standarder etc. (*passive management by exception*). Transaktionsledelse forudsætter med andre ord ledelsesdefinerede opgaver. Transformationsledelse hviler i Bass's fremstilling på identifikatoriske processer (fx ledelse ved eksemplets magt), intervenserer ved at understøtte, opmuntre og coache (*individualized consideration*), motiverer ved vision og symboler og opmuntrer til problemfokus og problemløsning.

Transformationsledelse er iflg. Bass ikke *per se* positivt. Bass fremhæver, hvad han kalder transformationsledelses mørke sider, såsom forførelse. Endvidere ser han ikke transaktionsledelse og transformationsledelse som gensidigt udelukkende mønstre. Bass opererer med et begreb om '*full range leadership*' som består af transaktionsledelse suppleret med transformationsledelse (Bass 1998, se også Hunt 1991).

Sondringen anvendes en smule anderledes i denne fremstilling. For det første anvendes begreberne som en analytisk, beskrivende og ikke værditilskrevet sontring. For det andet søges sondringen frigjort fra særlige træk ved eller færdigheder hos personer eller særlige identificerbare adfærdsmønstre. Her bruges den i kategorisering af *forestillinger om ledelse*, der indgår i de analyserede implementeringsforestillinger i kapitel 5. Følgende definition bevarer dog essensen i Bass's distinktion:

Transaktionsorienteret ledelse beskriver lederskab ud fra en forestilling om organisation som stabilitets- og forudsigeligheds-skabende, bygget op over formaliserede elementer, der fremmer koordination og mulighed for opfølgning. Transaktionsledelse ser effektiv ledelse som retningsgivende ved indirekte intervention, dvs. intervention knyttet til belønnings- og kontrolmekanismer. Ledelsen vil i denne forestilling være optaget af målsætning på de forskellige niveauer mellem strategisk og operationelt niveau, af at etablere strukturer, der skal ramme de ønskede processer ind og derved understøtte deres retning. Endelig vil denne ledelse være optaget af at etablere belønnings- og kontrolmekanismer,

der er standardiseret i henseende til de opgaver, som lederen har udpeget, henholdsvis defineret.

Transformationsorienteret ledelse omfatter lederskab ud fra en forestilling om organisation som et handlenetværk. Den ser organisation som aktørernes mentale konstruktion, en konstruktion af varierende identitet, som lederskabet søger indflydelse på. Effektiv ledelse i transformationsorienteret ledelsesperspektiv består i retningsgivende intervention, der søger at påvirke de institutionaliseringsprocesser, der foregår indbyrdes mellem aktørerne i organisationen og mellem dem og organisationens interesser. Transformationsorienteret ledelse vil derfor være optaget af, hvad der ser ud til at virke meningsfuldt for hvem hvornår, og den bruger derfor sin indflydelse til at facilitere for meningsskabende processer (oversættelse og omsættelse af krav og forventninger til organisationen – symbolsk intervention), så organisationen bevæger sig i den retning, lederen forestiller sig.

Nøgleord for *transaktionsledelse* er ledelsesmæssig opgaveafklaring og transparens i målsætning og opfølgning, hvilket videre leder frem mod formalisering af roller og relationer og dermed klarhed i struktur (autoritet baseret på formel (fordeling af) magt). Nøgleord for *transformationsledelse* er 'sensemaking' – hvordan gives opgaver mening og dermed betydning for det allerede etablerede netværk af institutionaliserede handlinger, som udgør organisationen? For transformationsledelse gælder det at udnytte og påvirke den indflydelse, der allerede gør sig gældende ud fra eksisterende (fysiske eller symbolske) autoriteter i organisationen ved at regulere de samspil, de indgår i.

Ser vi på det mikropolitiske aspekt af ledelse – magt og indflydelse indadtil i organisationen – kan distinktionen udbygges. Som antydnet ovenfor, relaterer *transaktionsorienteret ledelse* sig til magt, dvs. indflydelse baseret på autoritet, som knytter an til den formelle struktur (formel strukturbaseret legitimitet, magtens første dimension – se kap. 3). Set i forhold til institutionel teoris tre søjler, beskrives transaktionsorienteret ledelses magt-

forestilling hovedsagelig ud fra den regulative søjle (jf. kap. 2). *Transformationsorienteret ledelse* knytter an til magt forstået som indflydelse i bred forstand, dvs. den rækker ud over magtens formelle aspekt og omfatter såvel indirekte og bevidsthedskontrollerende magt som et aktøroverskridende aspekt (se kap. 2) – med det sigte at påvirke aktørernes mentale modeller for problemløsning. Specielt det aktøroverskridende forhold skal fremhæves med henblik på den type organisationer, vi her har med at gøre, professionsorganisationer. Når ydelsen – som det

Mikropolitiske ændringstrategier	
Transaktionsledelse og magt – indflydelse som strukturbaseret magt	Transformationsledelse og magt – indflydelse som indirekte magt
Bruger ressourcekontrol som styringsmiddel ved opgaveløsning	Styrer gennem udvikling af kultur – dvs. gn. påvirkning af normer og mentale modeller for opgaveløsning
Ændrer struktur og strukturgrænser (roller, relationer, organisatoriske lag)	Gør brug af og påvirker eksisterende netværk i organisationen
Overvåger og afgrænser de formelle beslutningsarenaer	Udnytter sin viden om det organisatoriske system og dets indflydelsesmæssige knudepunkter
Reducerer kompleksitet gennem filtrering af information	Symbolsk regulering – påvirker den interne kommunikation ved at tilbyde metaforer (sprogskaben, 'den gode historie', 'det gode eksempel' osv.)
Koordinerer arbejde	Fremmer dannelse af partielt styrende koalitioner
Definerer policy, der refererer til eksterne autoriteter	Destabiliserer antagelser 'taget for givne', yder symbolsk støtte til formulering af konkurrerende decentrale policies

Fig. 13, med udgangspunkt i Busher 2006

gælder i pædagogik og uddannelser – er indlejret i relationen (Ackroyd, Hughes & Soothill 1989), vil vigtigheden af *at gøre tingene på den rigtige måde* være lige så vigtigt som *at gøre de rigtige ting*: Transformationsledelse søger normativ og kulturel legitimitet som baggrund for den symbolske magt til at udpege retning.

Busher har i et studie af uddannelsesledelse beskæftiget sig med, hvordan konkrete strategier inden for hoveddistinktionen direkte eller strukturbaseret magt henholdsvis indirekte magt kan se ud (Bushier 2006) – en distinktion, der kan forbindes med transaktionsorienteret og transformationsorienteret ledelse. Figur 13 er med inspiration herfra.

Transaktions- og transformationsledelse som perspektiver på implementeringsledelse

Den model, der rekonstruerede empirien i kapitel 5, indeholdt seks tematiseringer af rektorforestillingerne om implementeringsopgaven – om ledelsens hovedopgave, ledelsesfunktionen indadtil, effektivitet, læring og om, hvordan konflikter løses eller tæmmes og endelig forestillingen om, hvori det iøjnefaldende organisatoriske problem aktuelt bestod (se fig. 11 s. 164). Disse temaer kan nu gøres til genstand for analyse af, hvilke lederskabsforestillinger, der indgår i dem. Påstanden er, at tendenserne i lederskabsforestillingerne kan *ekspliciteres analytisk* i forhold til begreberne om transaktionsledelse og transformationsledelse. At ekspliciterer modellens tendenser analytisk vil sige, at de så at sige rendyrkes kategorialt. Frem for at beskrive empirien realistisk rekonstrueres den ud fra den begrebsmæssige distinktion, der er foretaget i det foregående, hvorved vigtige forskelle om lederrolle og hovedopgave med mere gøres tydelige.

Kap. 4 redegjorde for de særlige karakteristika ved den dobbelte reform og den policy, den var en udmøntning af. En gennemgående karakteristika var, at reformen ikke alene var kompliceret, men også kompleks, dvs. indeholder modsætninger i form af konkurrerende og konfliktuerende elementer. Analysen påviste

paradokser, der kan føres tilbage til såvel den politiske proces som til de overnationale policystrømninger, som processen læner sig op ad. Paradokser afføder dilemmaer – de kan ikke løses, men må håndteres ud fra de muligheder, der umiddelbart giver bedst mening. Karakteristisk for paradoksale situationer er de mange mulige udfaldsrum. Den positive udlægning af disse vilkår er, at paradoksale situationer gør det er muligt at skabe sig handlerum – den negative, at ethvert valg vil være kritiserbart: Forskellige håndteringsmuligheder kan *praktiseres* og *legitimeres* ved henvisning til elementer i styringsdiskurserne, men delegitimeres ved henvisning til andre. Givet er imidlertid, at situationen kræver beslutning. I den indledende casebeskrivelse i kapitel 1 er faser i implementeringen beskrevet på baggrund af den fortolkning og medkonstruktion af reformerne, der kunne iagttages – faser, hvor mange aktører er på banen, men hvor ikke mindst skolernes ledere er aktive. Disse situationer er eksempler på, hvordan komplekse reformer ikke alene implicerer ledelse som *management* (eller for den sags skyld *administration*), men netop fordrer ideer om *retning* i det rum for handling, der defineres i den modsætningsfulde situation. Reformens kompleksitet er derfor et forhold, der i særlig grad kalder på lederskabsaspektet.

Dermed er det dog ikke givet hvilken *form for lederskab*, der fordres. Analysen peger på, at mindst to *nye* konfliktuerende organisationsprincipper og lederroller er iboende styringsdokumenterne – tidligere formuleret som henholdsvis princippet 'hierarki og ordrer' og princippet 'innovativ forandring som forudsætning for udvælgelse ved konkurrence' og henholdsvis lederrollerne 'den loyale implementator' og 'strategen' (fig. 8 og 9 s. 110-111). Sådanne konfliktuerende stemmer er ikke ukendte i politik og policy, endsige tegn på et specielt sjusket politisk håndværk – tvært imod kan de ses som en refleks af en generel tendens. Brunsson og Olsen hævder, at offentlige reformer i dag generelt og i stigende grad afspejler en skrøbelig balance mellem politisk behov for stabilitet og transparens på den ene side og for forandring og fornyelse på den anden side (Brunsson og Olsen 1990)².

Selvom det ikke er givet, at bolden gribes, som den er kastet, tyder den empiriske analyse alligevel på, at reformdiskursens implicitte organisationsprincipper og lederkonstruktioner, som jeg nævnte, er mulige at rekonstruere i forestillingerne om henholdsvis håndteringen 'implementering som mål' og 'implementering som anledning' (kap. 5).

Hvordan kan de lederskabsforestillinger, der indgår i empirien, perspektiveres i de ledelsesteoretiske termer?

'Implementering som mål' og transaktionsledelse

Hovedopgaven i 'implementering som mål' er først og fremmest at implementere reformen ansvarligt og grundigt og loyalt over for myndigheden – i den henseende kan organisationen bestemmes analytisk som fortrinsvist refererende til 'den politisk-styrede organisation'. Det ses som en primær ledelsesopgave at udpege og formulere opgaverne og at følge op på, hvordan processen håndteres dér, hvortil opgaven er delegeret. Idealet er undgåelse af fejl (jf. fig. 11 s. 164). Midlet er opgave- og procedurebeskrivelser – effektiv ledelse forbindes med det at tilvejebringe tilpas orden og transparens. Management-opgaven integreres i leadership-opgaven på den måde, at det er et væsentligt og aktivt element i ledelsesforestillingen om udvikling, at systemer for opretholdelse af rutiner trimmes og udbygges. Der gøres aktiv brug af struktur til at opretholde kompleksitetsreducerende arbejdsdeling og koordination – netop på dette punkt repræsenterede 2005-reformen jo en stor udfordring med sine faglige og kollegiale nykonstruktioner (jf. kap. 4).

'Implementering som mål' refererer til den organisationsforestilling, der andetsteds er beskrevet som den rebureaukratiserede struktur (kap. 5 s. 145) – en forestilling, der kan støtte sig på den reformdiskurs, som udpeger den politisk styrede organisations 'ordrer og hierarki' og lederrollen 'den loyale implementator' (den offentlige organisations placering i den parlamentariske styringskæde, accountability etc. – jf. det politiske behov for stabilitet og transparens nævnt ovenfor).

Ledelsesforestillingen lader sig på den baggrund beskrive og yderligere eksplicite ved begrebet transaktionsledelse: Ledelsen ser det som sin opgave 'at gå foran' ved eventuelt at formulere opgaver og ved at følge korrigerende op på opgaveløsningen. Det er en ledelsesopgave at understøtte forandringer ved strukturelle tiltag bestemt ud fra de ledelsesformulerede opgaver for skolen, for derved at fremme koordination og gøre arbejdsdeling transparent. Det bidrager til at dæmpe usikkerhed og det afbøder ressourcekrævende konflikter. Den magt, som ledelsen anvender, ser den først og fremmest som strukturelt autoritetsbaseret.

'Implementering som anledning' og transformationsledelse

Forestillingen, som knytter sig til 'implementering som anledning', ser den overgribende ledelsesopgave som at fremme organisationens evne til at honorere krav om permanent fornyelse – at øge organisationens forandringskapacitet. Det betyder, at effektivitet først og fremmest ses som et spørgsmål om at udnytte de potentielle ressourcer, der er til stede i organisationen – ikke blot ressourcer til den aktuelle opgaveløsning, men ressourcer til at udføre problemidentifikationen og dernæst til at løse den opgave, der følger heraf. Det er faktisk den præcise definition på kompetence, vi her har fat i (jf. s. 95). Der vil være en tilbøjelighed til, at opmærksomhedsfeltet koncentrerer sig om udviklingsopgaver (frem for fx konsolideringsopgaver). Også i spørgsmålet om konflikt og usikkerhed adskiller denne ledelsesorientering sig fra den foregående: Konflikt og usikkerhed ses som en uundgåelig følge af 'den permanente dynamik'. En del af ledelsesopgaven er derfor nærmere at inspirere til udvikling af konflikt- og usikkerhedstolerance frem for at søge at afskærme for den turbulens, der kan bevirke usikkerheden. At den formelle transparens, der er et kendetegn for den foregående ledelsesforestilling, ikke er højprioriteret, betyder på den anden side ikke, at et instrumentelt organisationsperspektiv er fraværende. Blot er det ikke struktur og transparens, der er instrumentet til effektiv opgaveløsning. Strukturen kan nærmest betegnes som ad hoc-agtig, fleksibel

eller netværkslignende. Først og fremmest skal den skabe forbindelser mellem organisationens medlemmer med henblik på innovation og læring.

Som det kan ses af disse eksempler, skal toplederens dispositioner ses i et faciliterende perspektiv – og ikke i et dirigerende. Det er ikke nødvendigvis rektor, der er bedst til at definere den aktuelle opgave, om end det er rektors strategiske ledelsesopgave at fastholde den helt overordnede retning. Ledelse bliver derfor en langt mere flydende opgave – den er, afhængigt af opgavens konkrete substans, principielt en opgave for ethvert organisationsmedlem (parallelt med eller svarende til den ad hoc-agtige organisationsstruktur).

‘Implementering som anledning’ referer til den forestilling, der tidligere er blevet benævnt ‘ledelse via midten’ (jf. s. 153). Ledelse via midten kendetegnes strukturelt af en række fora etableret med skoleudvikling for øje, og hvor både lærere og ledere deltager. Ledelse sker ved ‘symbolsk regulering’ – dvs. ved diskuterende og justerende intervention i udviklingsprojekterne på de pågældende fora, hvorved tilpas sammenhæng søges skabt. ‘Implementering som anledning’ og ‘ledelse via midten’ kan støtte sig på den reformdiskurs, der fremhæver innovation med henblik på skolernes brugerorientering (jf. virksomhedsgymnasiet, se fig. 7 s. 107).

Den ledelsesforestilling, der implicit er til stede i ‘implementering som anledning’, lader sig derfor perspektivere ved begrebet om transformationsledelse: Lederen går ikke foran i betydningen udpeger eller definerer opgaver – tvært imod ser lederen det som sin opgave at *forstyrre* eksisterende mentale modeller for opgaveløsning og derved invitere lærerne til at udvikle alternativer. Ændringsstrategierne er derfor mere ad hoc-agtige of improviserende end de er systematiske i forhold til en præcis strategi, idet de orienterer sig mod de muligheder, der opstår. Det kan på den anden side true den almindelige oplevelse af forudsigelighed eller kalkulerbarhed og resultere i fragmentation som følge af flere samtidige projekter og de retninger, som derved tegnes. Transformationsledelse vil imødegå fragmentationstruslen først og fremmest ved at skabe symbolsk sammenhæng – dvs. en be-

vidsthedsmæssig påvirkning gennem metaforer, sammenhængsskabende fortællinger osv. Interventionens sigte er at frembringe identitet og afstemme normer, hvilket på den anden side indgår i en balancegang: En for kraftig afstemning kan modvirke kreativiteten. Organisationsgrænser og –identitet forekommer i denne forestilling som mere labile størrelser, ligesom den magt, som den transformationsorienterede ledelsesforestilling refererer til, synes labil i sammenligning med den transaktionsorienterede: Om den ledelsesmæssige indflydelse kan opretholdes afhænger af, hvorvidt det faktisk lykkes at skabe tilstrækkelig organisatorisk identitet – oplever aktørerne, at de faktisk tilhører ét og samme handlingsnetværk?

Transaktionsledelse og transformationsledelse som konkurrerende ledelsesperspektiver

Ledelse – og specielt ledelse ‘af højere orden’ – er en normativt udsat metier. I det foregående har jeg argumenteret for, at såvel transaktionsledelse som transformationsledelse kan begrundes i reformdiskursen. Analytisk set – sådan som begreberne er rekonstrueret her – beskriver begreberne gensidigt udelukkende perspektiver på ledelse. For imidlertid at gøre det foreskrivende indhold tydeligere, vil jeg i det følgende trække kontrasterne mellem dem op ved at spejle perspektiverne: Hvordan vil man i det transaktionsorienterede perspektiv (tilknyttet ‘implementering som mål’) se transformationsorienteret ledelse (og ‘implementering som anledning’) og vice versa? Afsnittet skal ses i forlængelse af bogens formål – at bidrage til gymnasielederes kritiske selvrefleksion: Hvordan begrunde eget ledelsesvirke?

Transaktionsperspektiv på transformationsorienteret implementeringsledelse

Hvordan vil transaktionsorienteret ledelse se på transformationsorienteret implementeringsledelse? Hvordan vil implementering som mål se på implementering som anledning?

Transaktionsperspektivets indvendinger rejses fra tre vinkler. Den første vinkel angår skolen som offentlig organisation i klassisk forstand, dvs. som instrument i den dobbelte ydelses tjeneste: At den offentlige organisation ud over at være forpligtet på en konkret brugerrettet ydelse også er forpligtet på en almen, samfundsvedligeholdende ydelse (Antonsen & Jørgensen 1999)³. Den anden vinkel angår skolen som instrumentel organisation nu set i et teknisk omverdensperspektiv (*task environment*, jf. Scott 1998). Den tredje vinkel angår forhold af psykologisk og etisk karakter om medarbejderbelastning.

Den politisk-demokratiske indvending – eller: politisk effektivitet. Set i transaktionsledelsesperspektivet vil transformationsledelse fremstå som uklar ledelse. Den transformationsorienterede leder vil undlade at definere opgaverne. Set i transaktionsledelsesperspektivet tildeles de professionelles fortolkning og oversættelse fra policy til praksis af den transformationsorienterede ledelse stort rum og forekommer derfor risikabelt, fordi det er at give professioners egeninteresse for megen plads. Det er problematisk i et politisk-demokratisk styringsperspektiv, fordi skolen er placeret i et offentligt myndighedsfelt, indlejret i den parlamentariske styringskæde. I dette perspektiv er nøjagtig og præcis reformimplementering en demokratisk pålagt opgave. Den weberske bureaukratibeskrivelse vil underbygge en sådan kritik: Bureaukратиets formelle struktur med dets betoning af de organisatoriske lags autoritetsfordeling og de entydige kommunikationsveje og ansvarplaceringer er en struktur, der er designet med henblik på politiske implementering (Weber 1992, Kragh-Jespersen 1996).

Den organisationsrationelle indvending – eller strukturel effektivitet. Den organisationsrationelle indvending minder om den første indvending, men begrundes i ressourceovervejelser. I transaktionsledelsesperspektivet vil transformationsledelse også på dette punkt kunne påkalde sig kritik for uklar ledelse og en praksis, der medfører for store omkostninger, hvad såvel hårde som bløde

ressourcer angår. Man må forestille sig, at ressourceforbruget i den mindst på den korte bane begrænses ved transaktionsledelsesperspektivet, når det gælder den konkrete implementering, fordi beslutningsarenaers myndighed klart afgrænses ud fra målrationelle hensyn. Den diskussion op og ned gennem organisationen, der må forventes i den transformationsorienteret ledede organisation, søges filtreret, jf. fig. 13 s. 174. Procesovervågning, der er et centralt element i transaktionsperspektivet, giver tillige mulighed for at følge tidligt op og eventuelt rette op på fejl og udkridninger ved resultat- eller adfærdskontrol – det reducerer usikkerhed og minimerer ressourcespild.

Også på et andet punkt vil man fra transaktionsledelsesperspektivet kunne kritisere transformationsorienteret ledelse for ressourcespild. Transformationsledelses opmærksomhed på såkaldt udviklingslæring kan indebære risiko for underprioritering af konsolideringslæring (Ellström 2004). Transaktionsorienteret ledelse er til forskel herfra optaget af strukturer, der konsoliderer nye procedurer og praksisser. Underprioriteres dette, kan organisatorisk glemsel overskygge organisatorisk læring.

Den psykologiske og etiske indvending – transparens og subjektivisering af organisationsproblemer. Man kan tillige forestille sig en kritik, der angår et mere etisk dimension. I transaktionsledelsesperspektivet forventes ledelse som nævnt at definere opgaverne. Roller bemyndiges formelt og defineres ud fra de udpegede opgaver. Det giver transparens, som aflaster aktørerne: Den ansatte kan nu med støtte i strukturen definere sit ansvar men også gøre klart, hvortil ansvarsområdet går og hvad der ikke hører til. Det aflaster presset på medarbejderen. Ved transformationsledelse er den aktuelle struktur være flydende, lavt formaliseret og et resultat af aktuelle match mellem opgave og tilstedeværende kvalifikationer. Rollen defineres med andre ord af den enkeltes evne til at udfylde opgaven. En kritik vil så være, at det i den konkrete situation ikke vil stå klart, hvor arbejdets krav på mennesket begynder og hvor det hører op. I eventuelle konfliktsituationer kan en struktur ikke understøtte en skelnen mellem rolle og person

– problemer subjektiveres. Man vil kunne kritisere den transformationsorienterede ledelse for at nedtone et belastningsansvar og for at gøre problemer, der i transaktionsproblemet ses som organisatoriske problemer, til subjektive medarbejderproblemer (jf. Andersen 2002).

Transformationsperspektivet på transaktionsorienteret implementeringsledelse

Hvordan vil man kunne forestille sig de kritiske argumenter vil lyde vedrørende transaktionsledelse og implementering som mål set fra transformationsledelse og positionen implementering som anledning?

Også i dette tilfælde diskuteres spørgsmålet fra tre vinkler – fra en organisationskulturel vinkel angående professionel mening, fra en strategisk vinkel angående spørgsmålet om synet på læreren som organisationsmedarbejder og fra en involveringsvinkel, der gælder arbejde, involvering og læring.

Den organisationskulturelle indvending – processuel effektivitet ved forandring. Den første indvending mod transaktionsperspektivet kunne angå dets generiske organisationssyn. Over for dette vil det transformationsorienterede perspektiv fremhæve forhold, som er særligt karakteristiske for professionsorganisationer. I professionsorganisationer følger den reelle autoritetsfordeling andre og mere sammensatte mønstre end den formelle, som transaktionsorienteret ledelse normalt vil referere til. Det er et velbeskrevet forhold i litteratur om strategi og organisation, at magtfordelingen i professionsorganisationer afspejler de professionelles nøgleposition og den autonomi, den professionelle ikke blot af historiske men også tekniskfunktionelle grunde besidder (den komplekse ydelse, der kræver den højtuddannedes skøn – jf. Freidson 1986). Ikke mindst i strategiske spørgsmål gør denne anderledes magtfordeling sig praktisk gældende. Mintzberg taler således om, at for professionsorganisationens vedkommende slår den rationelle strategiske model ikke til (antagelsen af den ubrudte kæde fra

det strategiske ledelsesniveaus beslutning til det operationelle niveau udføren) – i stedet hævder han, at det er den udførende (den professionelle), der er den egentlige strategiudformer (Mintzberg 1990). En indvending mod transaktionsorienteret ledelse vil derfor være, at i det omfang implementering forudsætter forandring af kerneprocesserne, slår transaktionsledelses antagelse om strukturbaseret autoritet ikke til – i stedet vil magt i betydningen indflydelse komme på tale. Det taler for, at den ledelsesmæssige opmærksomhed bør være mere omfattende end struktur. Den højre søjle i figuren om mikropolitiske ændringsstrategier (fig. 13, s. 174) er et udtryk for de forhold, transformationsledelse vil fremhæve: Effektiv forandring sker gennem påvirkning af kulturen, dvs. ved udfordring af de eksisterende normer for kvalitet og de mentale modeller for opgaveløsning, der er udviklet under de professionelles uddannelse og gennem den hidtidige løsning af de komplekse opgaver.

Transformationsledesperspektivet vil hævde, at denne forandring sker ved at destabilisere disse mentale modeller og ved at fremme alternative modeller, der derpå emergerer og som synes at pege i den rigtige retning. Transformationsledesperspektivet vil med andre ord søge at *identificere* progressive tendenser, som er under udvikling eller er til stede i kimform, og *understøtte* dem ved symbolsk intervention – snarere end at definere tendenserne. Understøttelse sker ved, at lederen udnytter sit kendskab til det eksisterende netværk og symbolsk legitimerer de alternative processer. Man kan i transformationsledesperspektivet indvende, at transaktionsledelsestilgangens antagelser om strategisk udvikling er for enkle – ved styret forandring baseret på strukturel autoritet vil risikoen for dekobling mellem idé (reform) og aktivitet (undervisningspraksis) være stor. Spørgsmålet om disse styringsantagelser vil blive udbygget i de to efterfølgende underafsnit.

Den strategiske indvending – distribution af ledelse og den 'organisationskompetente' lærer. Indførelse af et (quasi-)uddannelsesmarked betyder et permanent strategisk pres på skolerne. Skolerne skal (afhængigt af det lokale konkurrencepres) lære at forholde sig

til flygtige, lokale præferencer. Forholdet har jeg benævnt som den permanente dynamisering (jf. s. 23 og s. 154). Den kritiske indvending mod transaktionsledelses- og 'implementering som mål'-tilgangen vil være, at ledelsens strategiske indsats ikke er tilstrækkelig, fordi modellen for strategisk udvikling ikke er tilstrækkelig kompleks. Frem for først og fremmest at være strukturorienteret – den bedst matchende struktur i forhold til det ønskede resultat – må indsatsen i højere grad være medarbejder- og procesorienteret, men i dobbelt forstand: Indsatsen må ud over at gælde en fornyet ydelse også medtænke *evnen til stadig fornyelse* – og her kommer distribution af ledelse og lærerens kompetenceudvikling ind i billedet. Det vil være en nærliggende kritik af transaktionsledesperspektivet, at det lægger for lidt vægt på udviklingen af nye normer for, hvori det professionelle arbejde består: Synet på lærerne er i det transaktionelle perspektiv i for høj grad instrumentelt – i højere grad må lærerne blive deltagere i strategisk udvikling af organisationen. Strategisk tænkning må i højere grad 'inderliggøres'. Det er her, 'læreren som organisationsmedarbejder' kommer ind.

Indvendingen om medarbejderinvolveringen – det kompetenceudviklende arbejde. Den tredje indvending uddyber den foregående. Den vil anholde det medarbejderbillede, transaktionsorienteret ledelse indeholder

Teori om styring vil hævde, at der er tilstrækkelig viden om mål-middelsiden, vil adfærdsstyring være mulig; er målene tilstrækkelig præcise, vil resultatstyring være mulig. I tilfælde, hvor begge forhold er problematiske (og det er almindeligvis tilfældet ved relationsindlejrede ydelser), vil hverken adfærds- eller resultatstyring være mulig (se fx Mellembvik 1993, jf. og Ackroyd e.a. 1989). I det lys vil motivationsfremmende foranstaltninger forekomme mere meningsfulde styringsforanstaltninger. Det kunne være baggrunden for den instrumentalismekritik, som kan rettes mod det transaktionsorienterede perspektiv: Belønningerne (løn, privilegier og status) reflekterer jo ikke arbejdets indhold og hviler på en forestilling om medarbejderen, der er udfordret af fx human ressource-orienterede synspunkter ('eco-

‘economic man’ versus ‘social man’ eller ‘psychological man’, Keldorff 1997). Transformationsperspektivet vil fremhæve projekter, der involverer ved at tilbyde kompetenceudvikling. Diskursen om det udviklende arbejde – sammentænkningen af et individuelt læringsperspektiv og organisationens behov for udvikling – vil kunne ses som et bud herpå. Det vil være et argument for ‘implementering som anledning’ og videre for den mere ad hoc- eller projektagtige ledelsesforestilling ‘ledelse via midten’.

Management og leadership, transaktionsledelse eller transformationsledelse

Distinktionerne management og leadership, transaktionsledelse og transformationsledelse giver mening som kategorier, der er opstået i kølvandet af en bredere og mere overordnet styringsudvikling. af Dean betegnet avanceret liberal styring (Dean 2006). Udviklingen gælder et særligt miks af centralstyring kombineret med selvstyring gennem involvering af de styrede selv:

På de ene side virker de [avancerede liberale styringspraksisser] ved at indgå kontrakter, konsultere, forhandle og indgå partnerskaber og endda ved at myndiggøre og aktivere de former for handlingsevne, frihed og valg, som udøves af individer, faggrupper, husholdninger, nabofællesskaber og lokalsamfund. På den anden side sætter de normer, standarder, benchmarks, resultatindikatorer, kvalitetskontrol og best practice-kriterier for at overvåge, måle og gøre disse forskellige agents præstationer kalkulerbare. (Dean 2006:262)

Styringen, der indgår i den dobbelte reform – og som specielt bliver tydelig i og med selvejereformens tilkomst – kan beskrives i dette perspektiv (Hjort 2010). Netop involveringen af ‘de styrede’ udgør en tydelig forbindelse – eleven som kravstillende bruger, lederen og læreren som organisationsudvikler osv. Der ved indskrives også ledelsesbegrebet i en generel udvikling i

det offentlige, hvor lederen går fra at være saglig kontrollant til personale- og organisationsudvikler og den ledede fra lydigt objekt til ansvarstagende organisationsmedarbejder, og ledelsesformålet forskydes fra kontrol og detaljeret instruktion til supervision og ansvarliggørelse (Rennison 2004). Det er i lyset af denne udvikling, at en skelnen mellem management og leadership og videre mellem transaktionsledelse og transformationsledelse bliver væsentlig.

Ser man fra en avanceret liberal styringsposition, synes præferencerne relativt entydige med hensyn til de diskuterede ledelsesformer. Ord som udvikling og udviklingsledelse, kompetenceorientering, læring, dialogisk ledelse osv. osv. – der også har været flittigt brugt i denne fremstilling – er inden for dette perspektiv allerede på forhånd normativt besat og henviser til forandringsledelse, og i distinktionen mellem transaktionsledelse og transformationsledelse henvises specielt til den sidstenævnte.

Som sådan udfordrer denne magtfulde diskurs et undersøgende og beskrivende blikks neutralitet. Der skal afslutningsvis knyttes to kommentarer til en sådan 'naturliggørelse' af udviklingsledelse – nemlig vedrørende lederansvarlighed 'opadtil', dvs. til den offentlige organisations opdragsgiver, og lederansvar 'indadtil', til organisationen og dens ydelser:

Lederansvar opadtil: Avanceret liberal styring er ikke et koncept, endsige på nogen måde et entydigt fænomen. Det er en *tendens*, hvor nye styringspraksisser lægger sig oven på allerede etablerede, (jf. de transformationsfænomener, der omtaltes i kapitel 2). Det betyder, at tendensen bestemt ikke er fri for indre modsætninger, hvad citatet ovenfor også antyder. Traditionel bureaukratisk styring kan udmærket optræde side om side med styringsformer som styring ved selvbeskrivelse. For det første har en offentlig organisation i et demokrati et retsgrundlag at henholde sig til, der skal gøre den genkendelig, pålidelig og forudsigelig for borgerne. For det andet må man forestille sig, at det tidligere nævnte dilemma om det politiske behov for stabilitet og forudsigelighed og for fornyelse på én og samme tid, fortsat vil manifestere sig på

beslutningsniveau (se s. 176), og at man fortsat vil se politikere gribe ind og regel- og indholdsstyre i situationer især med en vis symbolsk tyngde og når det politiske spil kræver det – også det må være en del af den demokratiske dynamik på godt og ondt. Det taler for traditionel styring og taler til lederen som ansvarlig implementator frem for den dynamiske udvikler – dvs. en leder, der i højere grad går foran og definerer problemer og kontrollere løsninger. Udviklingsledelse må alene af den grund have sine grænser i det offentlige⁴. Dette forhold vil tale mod og skabe konflikter i forhold til den ensidige udviklingsdiskurs.

Lederansvar indadtil: Men også 'indadtil', dvs. i forhold til organisationen og dens ydelser og de forhold, hvorunder de fremstilles, er der et lederansvar, som konfronterer lederopgaven forstået alene i lyset af forandringsledelse. Dette afsluttende kapitel har fokuseret på forandringsaspektet af rektors virke – en følge af emnet implementering af den dobbelte reform og dens styringsmekanismer. At forandringsspørgsmål sættes på dagsordenen bør ikke forklejne vedligeholdelse og konsolidering. Man husker Erasmus Montanus' bror i Holbergs komedie af samme navn, der udbryder, at visse ville få en ulykke i deres maver, hvis ikke nogen tog sig af dagens og vejens opgaver og sikrede sig, at verden kunne gå videre. Ved reformer udfordres den institutionaliserede orden også i institutionen og fordrer overvejelser om forandringens omfang og retning. I lyset af overgribende udviklingsdiskurser bør huskes, at institutioner med deres rutiner og indarbejdede procedurer samtidig er en væsentlig forudsætning for, at praksis kan håndtere komplicerede og komplekse ydelser – institutioner udgør også ressourcer for praksis's udfoldelse: Mennesker skal kunne finde sikkerhed i de erfaringer, som institutionaliserede mønstre indeholder og den mening, de giver. Ledelse har derfor også et vedligeholdende ansvar i forhold til skoleinstitutioners institutionaliserede praksis. *Best practice* når det gælder både komplicerede og komplekse implementeringer er derfor både komplicerede og komplekse afvejninger af meget mangeartede forhold – herunder ikke mindst de ressourcer, der er til stede i

form af allerede institutionaliseret praksis. Det taler for, at ledelse af implementering indadtil i højere grad tænker strategi i forhold til det lange, seje træk – også selv om reformen formelt er iværksat pr. en bestemt dato.

Det er sagt tidligere i denne fremstilling, men bør gentages: Denne fremstilling om ledelse af implementering yder ikke den konkrete lederhverdag retfærdighed. Dens analytiske metode kategoriserer og beskriver i analytiske modstillinger. Men det er modstillinger, som i den praktiske hverdag overkommes *ved at forholde sig til dem som komplementære størrelser*. Det gælder også ledelserne i de undersøgte skoler – og det er en nødvendighed: Ledere har en forpligtelse til såvel at lede omverdenskrav ind i organisationen som til at afskærme den mod dem (se fx Raae 2008). Den konkrete ledelseshåndtering i spændingen mellem indslusning og afskærmning har denne fremstilling kun i mindre grad forhold sig til. Dens bidrag er et andet: Forpligtelsen til – og de dilemmaer, der opstår ved – såvel at forny som til at vedligeholde aktualiseres i særlig grad af den reformkompleksitet, som har været et gennemgående tema i analysen. Det modsætningsfulde dynamiseringspres på skolerne udfordrer eller destabiliserer selve skoleorganisationens karakter af institution. Derved nydefineres og 'af-selvfølgeliggøres' også ledelse – institutionaliserede mønstre for ledelse gøres kritiserbare og diskuterbare fra flere positioner i et omfang, der hidtil har været ukendt i den danske gymnasieskole. At ledelse derved i højere grad er blevet kritiserbar betyder, at rektor for sig selv og for andre må kunne argumentere og redegøre diskuterende for de principper, hun eller han har lagt til grund for sine beslutninger, og som hun eller han vil retfærdiggøre sin ledelsespraksis ved. Denne fremstilling er tænkt som et bidrag til sådanne overvejelser.

Noter

1. Dertil kommer, som Gronn siger, den ikke uvæsentlige forskel, at 'whereas management has a legal contractual basis, the basis of

- leadership is cognitive and grounded in the mental attributions of workplace peers' (Gronn 2003:6).
2. I *Makten att reformera* skriver Brunsson og Olsen: 'Den fixering vid förändring som kännetecknar dagens regeringar måste ställas mot de traditionella kraven inom den politiska analysen på ordning, förutsägbarhet och pålitlighet' (1990:57).
 3. Antonsen og Beck Jørgensen eksemplificerer faktisk med skolen: På dette niveau [den almene ydelse] handler undervisning ikke om at uddanne en navngiven person. I stedet, siger de, kan det vedrøre reproduktion og udvikling af arbejdsstyrken, socialisering med det formål at internalisere sprog og generelle normer og værdier og opdragelse med henblik på at kunne indgå i samfundets kultur og politiske system (f.eks. at blive en god demokrat). (Antonsen & Jørgensen 1999:62).
 4. Man kan da også se, at staten ikke selv er entydig på det punkt. Finansministeriets personalestyrelse siger på sin hjemmeside om statens ledelsespolitik, at den rigtige ledelse er den, 'hvor der sættes konkrete mål for opgaver og medarbejdere' og hvor der ved 'klare mål og veldefinerede opgaver skabes tydelige retningslinjer for anerkendelse på arbejdspladsen'. Formuleringen synes at pege på transaktionsorienteret ledelse. Samtidig peger programmer for kompetence- og karriereudvikling som samme hjemmeside tilgang inspireret af transformationsorienteret tænkning (<http://perst.dk>).

Litteratur

- Ackroyd, S., J. A. Hughes & K. Soothill (1989): Public Sector Services and Their Management, i: *Journal of Management Studies* 26/6, Oxford: Basil Blackwell.
- Alvesson, M. & S. Svenningsson (2003): The great disappearing act: Difficulties in doing »leadership«, i: *The Leadership Quarterly* 14.
- Andersen, N.Å. (2003): *Borgerens kontraktliggørelse*. København: Gyldendal Akademisk.
- Andersen, N.Å. (2002): *Kærlighed og omstilling. Italesættelsen af den offentlige ansatte*. Frederiksberg: Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Antonsen, M. & T.B. Jørgensen (1999): Den offentlige kontekst: Begreber og modeller, i: Jørgensen, T. & P. Melander (red.): *Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Antonsen, M. & T.B. Jørgensen: Den offentlige kontekst: Begreber og modeller, i: Jørgensen, T.B. og P. Melander (red.): *Livet i offentlige organisationer. Institutionsdrift i spændingsfeltet mellem stat, profession og marked*. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Argyris, C. (1999): *On Organizational Learning*. Malden, Oxford, Carlton: Blackwell Publishing.
- Baandrup, H., K. Christoffersen, E. Damberg, J. Dolin, I. Heise, G. Ingerslev & J. Lau (1996): *Forsøg nu! – om undervisningsdifferentiering og læreprocesser i gymnasiet og på hf*. København: Undervisningsministeriet. Gymnasieafdelingen.
- Bacharach, S.B. & E.J. Lawler (1981): *Power and Politics in Organizations. The Social Psychology of Conflict, Coalitions, and Bargaining*. San Francisco, Washington & London: Jossey-Bass Publishers.
- Bakka, J.F. (2001): Forandringsagenter i en reformtid. Undervisnings-

- ministeriet: *Uddannelse, læring og demokrati*. København: Undervisningsministeriet.
- Ball, S.J. (1990): *Politics and Policy Making in Education. Explorations in policy sociology*. London & New York: Routledge.
- Bass, B.M. (1998): *Transformational Leadership. Industrial, Military and Educational Impact*. Mahwah, New Jersey & London: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- Bell, L. & H. Stevenson (2006): *Education Policy. Process, Themes and Impact*. New York: Routledge.
- Berger, P. L. & T. Luckmann (1976): *Den samfundsskabte virkelighed. En videnssociologisk afhandling*. København: Lindhardt og Ringhof.
- Berlingske Nationalt (2008): Haarder vil justere gymnasireformen 18.2.2008, <http://www.b.dk/danmark/haarder-vil-justere-gymnasireform>.
- Bolman, L.G. & T.E. Deal (2003): *Reframing Organizations. Artistry, Choice or Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bowe, R. & S.J. Ball with A. Gold (1992): *Reforming Education and Changing Schools*. London: Routledge.
- Brunsson, N. og J. P. Olsen (1990): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Brunsson, Nils (1986): *The irrational Organization. Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change*. Avon, England: Bath Press.
- Bryld, C.-J., H. Haue, K. H. Andersen & I. Svane (1990): *GL 100. Skole Stand Forening*. København: Gyldendal.
- Bush, T. (2003): *Educational Leadership and Management*. London: Sage Publications.
- Bush, T., R. Glatter, J. Goodey & C. Riches (1980): *Approaches to School Management*. London: Harper & Row.
- Busher, H. (2006): *Understanding Educational Leadership. People, power and culture*. Maidenhead & New York: Open University Press.
- Campbell, J.L. & O.K. Pedersen (2001): The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis, i: J.L. Campbell & O.K. Pedersen (eds.): *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Campbell, J.L. (2001): The role of ideas, i: J.L. Campbell & O.K. Pedersen (eds.): *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Campbell, J.L. (2010): Institutional Reproduction and Change, i: G. Morgan, J.L. Campbell, C. Crouch, O.K. Pedersen & R. Whitley

- (red.): *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. New York: Oxford University Press.
- Charniawska, B. (2005): *En teori om organisering*. Lund: Studentlitteratur.
- Christensen, S & P.E. Daugaard Jensen (2008): *Kontrol i det stille. Om magt og ledelse*. Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur.
- Christensen, T.S. & P.H. Raae (2008): Reformimplementering, praktiseret faglighed og mening, i: *Ung og på vej*. Gymnasiepædagogik 71, Institut for Filosofi, Pædagogik og Religionsstudier, Syddansk Universitet.
- Christiansen, P.M. & M.B. Klitgaard (2008): *Den utænkelige reform. Strukturreformens tilblivelse 2002-2005*. Odense: Forskningsprogrammet om strukturreformen. Syddansk Universitetsforlag.
- Cuban, L. (1988): *The Managerial Imperative and the Practice of Leadership in Schools*. Albany: State University of New York Press.
- Dean, M (2006): *Governmentality. Magt og styring i det moderne samfund*. Frederiksberg: Forlaget Sociologi.
- Dimmock, C. (1999): Principals and schoolrestructuring: conceptualising challenges as dilemmas. *Journal of Educational Administration*, vol 37/5, MCB University Press.
- Dolin, J. & Ingerslev, G. (2002). *Forsøgsarbejde i gymnasiet – som lærerne ser det*. Gymnasiepædagogik nr. 26.
- Ellström, P.-E. (2004): Reproduktivt og udviklingsinrettet lærande i arbejdslivet, i: P.-E. Ellström & G. Hultman (red.): *Lærande och förändringar i organisationer. Om pedagogik i arbejdslivet*. Lund: Studentlitteratur.
- Fiske, E.B. & H.F. Ladd (2000): *When Schools Compete. A Cautionary Tale*. Washington D.C.: Brookings Institution's Press.
- Frandsen, Aage (2006): *Politik i praksis*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Freidson, E. (1986): *Professional Powers. A Study of the Institutionalization of Formal Knowledge*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Friedman, M. & R. Friedman: *Free to choose. A personal statement*. New York: Penguin Books.
- Gleerup, J.: Gymnasiets udvikling i et uddannelsessociologisk og uddannelsespolitisk perspektiv, i: Damberg, E., J. Dolin og G.H. Ingerslev (red.): *Gymnasiepædagogik – en grundbog*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Gymnasieskolen(2008): *Unødig Akademisering*, nr. 8 <http://www.gymnasieskolen.dk/article.dsp?page=22053>.

- Haarder, Bertel (1988): Perestrojka i uddannelsessystemet, i: *Undervisningsministeriets tidsskrift Uddannelse* 8, København: Undervisningsministeriet.
- Harmon, Michael, & Richard Mayer (1986): *Organization Theory for Public Administration*, Glenview, Illinois & London: Scott Foresman and Company.
- Hatch, Mary Jo (2001): *Organisasjonsteori. Moderne, symbolske og post-moderne perspektiver*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Haue, H. (2003): *Almendannelse som ledestjerne: en undersøgelse af almen-dannelsens funktion i dansk gymnasieundervisning 1775-2000*. Odense: Syddansk Universitetsforlag, 2003.
- Haue, H. (2003): Parløb og stafet i dansk-norsk gymnasiekultur, i: Slagstad, Rune, Ove Korsgaard og Lars Løvlie (red.): *Dannelsens Forvandlinger*, Oslo: Pax Forlag.
- Haue, H. (2006a): Gymnasiets historiske udvikling, i: Damberg, E., J. Dolin og G. Ingerslev: *Gymnasiepædagogik. En grundbog*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Haue, H., E. Nørr & V. Skovgaard-Petersen (1998): *Kvalitetens vogter. Statens tilsyn med gymnasieskolerne 1848-1998*. København: Undervisningsministeriet.
- Heffron, Florence (1989): *Organization Theory and Public Organizations. The Political Connection*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Hjort, K. (2008): *Demokratiseringen af den offentlige sektor*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Hjort, Katrin (2010): Non Sense – Danish Upper Secondary School Reform 2005, i: *International Journal of Education* 10.
- Honig, M.I. (2006): *Complexity and Policy Implementation. Challenges and Opportunities for the Fields*. In: Honig, M.I. (red.): *New Directions in Education Policy Implementation. Confronting Complexity*. Albany, New York: State University Press.
- Hopmann, S.T. (2008): No child, no school, no state left behind: schooling in the age of accountability, i: *Journal of Curriculum Studies* 1 vol. 40.
- Hunt, J.G. (1991): *Leadership. A New Synthesis*. Newbury Park, California, London, New Delhi: Sage Publications. Inc.
- Information (2007): *Gymnasiereformen skal justeres*. 2.10.2007, <http://www.information.dk/147263>.
- Jensen, Inger & Arne Prahl (2000): Kompetence som intersubjektivt fænomen, i: Andersen, Torben, Inger Jensen & Arne Prahl (red.): *Kompetence i et organisatorisk perspektiv*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.

- Jespersen, P.K. (1996): *Bureaukratiet – magt og effektivitet*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Johansson, R. (2006) Nyinstitutionel organisationsteori – från sociologi i USA till socialt arbete i Sverige, i: Grape, O., B. Blom & R. Johansson: *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Jørgensen, T.B. & P. Melander (red., 1999): *Livet i offentlige organisationer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Keldorff, S. (1997): Voksen og følsom. Om det udviklende arbejdes og den lærende organisations psykologiske rødder, i: Allan Christensen (red.): *Den lærende organisations begreber og praksis*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Kjær, P. & O.K. Pedersen (2001): Translating Liberalization. Neoliberalism in the Danish Negotiated Economy, i: J.L. Campbell & O.K. Pedersen (eds.): *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Kogan, M. (1975): *Educational Policy Making. A Study of Interest Groups and Parliament*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Korsgaard, O. (2004): *Kampen om folket: et dannelsesperspektiv på dansk historie gennem 500 år*. København: Gyldendal.
- Kühlman, P. (2011): Socialt taxameter hjælper kun fem gymnasier, i *Politiken* 3.5. 2011.
- Levin, B. (2001): *Reforming Education. From origins to outcomes*. London & New York: Routledge Falmer.
- Lipsky, Michael (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russel Sage Foundation.
- March, J.G. & J.P. Olsen (1979): *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J.G. (1995): *Fornuft og forandring. Ledelse i en verden beriget med uklarhed*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Marshall, T.H. & T. Bottomore (1992): *Citizenship and Social Class*, London: Pluto Press Ltd.
- Matland, R.E. (1995): Synthesizing the Implement Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation, i *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5/2.
- Mellemvik, F. (1993): Styringsproblemer i den offentlige og private sektor, i: *Ledelse i dag*, 11.
- Merton, R. (1940): Bureaucratic Structure and Personality, i: *Social Forces*, vol. 28.

- Meyer, J.W. & B. Rowan (1978): The structure of Educational Organizations, i: M.W.
- Meyer and Associates (red.): *Environment and Organizations. Theoretical and Empirical Perspectives*. San Francisco, Washington & London: Jossey-Bass.
- Meyer, J.W. (1980): Levels of the Educational System and Schooling Effects, i: C.E. Bidwell & D.M. Windham: *The Analyses of Educational Productivity*. Cambridge, Mass: Ballinger Publishing Company.
- Meyer, John W. & Brian Rowan (1978): The structure of Educational Organizations, i: Meyer, Marshall W. and Associates (red.): *Environment and Organizations. Theoretical and Empirical Perspectives*. San Francisco, Washington & London: Jossey-Bass.
- Minger, J. (1993): *Studies in Human Capital. Collected Essays of Jacob Minger*, vol 1., Hants: Edward Elgar Publishing Limited.
- Mintzberg, H. (1990): The Design School: Reconsidering the Basic Premises of Strategic Management, i: *Strategic Management Journal* 11, Chichester, England: John Wiley & Sons.
- Mintzberg, Henry (1979): *The Structuring of Organizations. A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Mintzberg, Henry (1993): *Structures in Fives. Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Monsterrapport nr. 1 (2007): Gymnasiet bliver befriet for overflødigt bureaukrati. <http://www.uvm.dk/Uddannelse/Gymnasiale%20uddannelser/Styring%20og%20ansvar/Afbureaukratisering.aspx>
- Monsterrapport nr. 2 (2008a): Gymnasiet lettes for anden gang <http://www.uvm.dk/Uddannelse/Gymnasiale%20uddannelser/Styring%20og%20ansvar/Afbureaukratisering.aspx>
- Monsterrapport nr. 3 (2008b): Anbefalinger til justeringer af prøve- og eksamenssystemet i stx og hf. <http://www.uvm.dk/Uddannelse/Gymnasiale%20uddannelser/Styring%20og%20ansvar/Afbureaukratisering.aspx>
- Monsterrapport nr. 4 (2010): Forslag om at lette vilkårene for fremmedsprog, naturvidenskabelige fag og musik i studieretninger. <http://www.uvm.dk/Uddannelse/Gymnasiale%20uddannelser/Styring%20og%20ansvar/Afbureaukratisering.aspx>
- Moos, L. (2009): Hard and Soft Governance: The journey from transnational agencies to school leadership, i: *European Educational Research Journal*, Vol. 8, Nr. 3, 2009, s. 397-406.
- Nielsen, K. (2005): Institutionel forandring, in: K. Nielsen (red.): *In-*

- stitutionel teori. En tværfaglig introduktion.* Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Nielsen, K. (2005): Institutionelle tilgange i samfundsvidenskaberne, in: K. Nielsen (red.): *Institutionel teori – en tværfaglig introduktion.* Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- OECD (1996a): *Lifelong Learning for All. Meeting of the Education Committee at Ministerial Level, 16.-17. January 1996.* Paris: OECD.
- OECD (2001): *The New Economy: Beyond the Hype. Final Report on the OECD Growth Project. Meeting of the OECD Council at Ministerial Level 2001.* Paris: OECD.
- Olsen, J.P. (2005): *The institutional dynamics of the (European) University.* Working Paper: www.arena.uio.no
- Pedersen, D. (2008): Strukturereformens styringspolitik – en overskridende dynamik, i: Pedersen, D. (ed.), C. Greve & H. Højlund: *Genopfindelsen af den offentlige sektor. Ledelsesudfordringer i reformernes tegn.* København: Børsens Forlag.
- Pedersen, D. (2004): Ledelsesrummet i managementstaten, i: Pedersen, D. (red.): *Offentlig ledelse i managementstaten.* Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Pedersen, O.K. (2006a): Den nye velfærdsstat, i: *Information*, 4. september.
- Pedersen, O.K. (2006b): Den institutionelle konkurrenceevne, i: *Information*, 18. september.
- Pedersen, O.K. (2011): *Konkurrencestaten.* København: Hans Reitzels Forlag.
- Politiken (2008): *Elever dumper gymnasireform*, 9.4.2008, <http://politiken.dk/uddannelse/ECE493023/eleverne-dumper-gymnasie-reformen/>
- Raae, P.H. (2008): Når demokratiet er i konflikt med sig selv? Om en dansk uddannelsesreform, effektiviseringsønsker og demokrati-forståelser i drift. *Norsk Pædagogisk tidsskrift* nr. 4, Oslo: Universitetsforlaget.
- Raae, P.H. (2008): *Rektor tænker organisation. Organisationsforestillinger i lyset af den dobbelte reform af det almene gymnasium. En teoretisk og empirisk undersøgelse.* Gymnasiepædagogik 67. Odense: Institut for Filosofi, Pædagogik og Religionsstudier, Syddansk Universitet.
- Raae, P.H. (2011): Den nordiske uddannelsesmodel og den sene modernisering af det danske gymnasium – upubl.
- Raae, P.H. (2011): Principals think organization. Dilemmas in the management of today's education, i: T. Townsend & J. MacBeath

- (eds.): *International Handbook of Leadership for Learning*. Heidelberg: Springer.
- Regeringen (1999): *Forslag til folketingsbeslutning om et udviklingsprogram for fremtidens ungdomsuddannelser*. Udviklingsprogrammet for fremtidens ungdomsuddannelser, Uddannelsesstyrelsens temahæfteserie 23. København: Undervisningsministeriet. Uddannelsesstyrelsen.
- Regeringen (2002): *Bedre Uddannelser*.
- Regeringen (2002): *Velfærd og valgfrihed – et reformprogram*.
- Regeringen (2003): Forslag til lov om uddannelsen til studentereksamen (stx) (gymnasieloven) m. bemærkninger (L33, 2003).
- Regeringen 1999a: B 46: Forslag til folketingsbeslutning om et udviklingsprogram for fremtidens ungdomsuddannelser.
- Rennison, W.R. (2004): Ledelsesbegrebets historie, i: Pedersen, D. (red.): *Offentlig ledelse i managementstaten*. København: Samfundslitteratur.
- Røvik, K.A. (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Scott, Richard W (1998): *Organizations. Rational, natural and open systems*. New Jersey: Prentice Hall.
- Scott, W.R. (2008): *Institutions and Organizations – ideas and interests*. Los Angeles, London, New Delhi & Singapore: Sage Publications.
- Taylor, S., F. Rizvi, B. Lingard & M. Henry (1997): *Educational Policy and the Politics of Change*. London & New York: Routledge.
- Telhaug, Alfred Oftedal, Odd Asbjørn Mediås og Petter Aasen (2006): *The Nordic Model in Education: Education as part of the political system in the past 50 years*, i: Scandinavian Journal of Educational Research, vol. 50, nr. 3.
- Thelen, K. 2003. How institutions evolve: Insights from comparative-historical analysis i: J. Mahoney and D. Rueschemeyer(eds): *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, New York: Cambridge University Press.
- Undervisningsministeriet (1996): *Udvikling af personlige kvalifikationer i uddannelsessystemet*. København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet (1997): *National kompetenceudvikling. Erhvervsudvikling gennem kvalifikationsudvikling*, København: Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet (2005): Bekendtgørelse om kvalitetsudvikling og resultatvurdering for de gymnasiale uddannelser, BEK nr. 23 af 11/01/2005.

- Undervisningsministeriet (2006): Lov om institutioner for almen- og almen voksenuddannelse m.v.
- Undervisningsministeriet (2010): BEK nr. 692 af 23/06/2010, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=132647#B27>
- van der Heijden, J. (2011): *Institutional Layering. A Review of the Use of the Concept*, i: Politics, vol 31 (1). Political Studies Association.
- Waagstein, Anne (2003): Vejen til gymnasieforliget – en styringsstrategi mellem spil og samspil. *Samfundsfagsnyt* 150, <http://www.fals.info/flx/bladet>.
- Weber, M. (1992): *Makt og byråkrati. Essays om politikk og klasse, samfunnsforskning og verdier*. Oslo: Norsk Gyldendal.
- Weick, K. (2001a): Enactment Processes in Organizations, i: Weick, K.: *Making Sense of the Organization*. Malden, Oxford, Melbourne & Berlin: Blackwell Publishing
- Weick, K. (2001b): Organizational Redesign as Improvisation, i: Weick, K.: *Making Sense of the Organization*. Malden, Oxford, Melbourne & Berlin: Blackwell Publishing.
- Weick, K (2001): *Making Sense of the Organization*. Malden, Oxford, Melbourne & Berlin: Blackwell Publishing.
- Yukl, G. (2010): *Leadership in Organizations*. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall
- Zeuner, L., S. Beck, L.F. Frederiksen og M. Paulsen (2008): *Lærerroller – stabilitet og forandring. Tredje delrapport fra forskningsprojektet om de nye lærerroller efter 2005-reformen*. Gymnasiepædagogik 68. Institut for Filosofi, Pædagogik og Religionsstudier, Syddansk Universitet.

